

Struktur, kultur og endringer

*En analyse av nedbemanning og strukturendringer i
Forsvarssektoren 2000-2005*

Ellen Etholm



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo

2007

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en slitsom, inspirerende, og ikke minst lærerik prosess. Omstillingen i Forsvaret har vært et spennende tema å studere, som har gitt meg ny innsikt i praktiske sider ved organisasjonsteoretiske problemstillinger. Det har vært interessant å knytte teori sammen med reelle erfaringer, gjennom å studere en meget kompleks og omfattende endringsprosess.

Professor Tom Christensen har som veileder (høsten og våren 2006/2007) gitt meg gode og konstruktive tilbakemeldinger på utkast til oppgaven, og har vært veldig tilgjengelig for hjelp gjennom hele perioden, selv da denne strakk seg helt ut i juli måned. For dette fortjener han stor takk.

Jeg vil også takke Mari Olsen i Forsvarsdepartementet for mye god hjelp med å skaffe respondenter og informasjon, samt de ansatte i Program Fokus, og da i særlig grad Kristian Indrefjord, for å ha hjulpet meg med alt fra møteroms- booking til respondenter og statistikk. Jeg ønsker også å takke alle mine respondenter for at de tok seg tid til å stille opp på intervjuene, da jeg vet at mange av dere har en veldig travel hverdag. Sist, men ikke minst, vil jeg takke Liv Etholm, Hege Børjesson, Einar Berre, Harald Berre og Åsve Murtnes, for god støtte, gode innspill, og grundig korrekturlesing.

Samtalene med ansatte fra alle deler av den norske Forsvarssektoren har vært inspirerende og lærerike, og har gitt inntrykk av et Forsvar med utrolig mange dyktige mennesker, som sammen har kommet seg gjennom en tøff periode i organisasjonens historie. Jeg håper denne oppgaven vil kunne bidra til å sammenfatte de erfaringer som er gjort i løpet av nedbemanningsprosessen, og slik komme til nytte for andre som skal gjennomføre lignende endringstiltak i offentlig sektor.

Juli 2007, Ellen Etholm

Antall ord: 35 304

Innhold

Forord.....	iii
Innhold.....	iv
Forkortelser benyttet i oppgaven.....	vi
Tabeller og figurer.....	vii
Kapittel 1. Presentasjon av oppgaven.....	1
1.1 Innledning	1
1.2 Omstillingen av Forsvaret 2002-2005.....	2
1.3 Problemstilling.....	4
1.4 Avgrensninger.....	8
1.5 Disposisjon.....	9
Kapittel 2. Teoretisk vinkling av oppgaven.....	11
2.1 Innledning	11
2.2 Aktiverings- og defineringsaspekter	12
2.3 Et instrumentelt perspektiv på organisasjonsendringer.....	13
2.4 Institusjonell teori: kulturperspektivet	16
2.5 Empiriske forventninger knyttet til prosessens forløp	19
2.5.1 Forventninger ut ifra det instrumentelle perspektivet.....	19
2.5.2 Forventninger ut ifra et kulturperspektiv	20
2.6 Empiriske forventninger knyttet til effekter av organisasjonsendringene	21
2.6.1 Utfordringer knyttet til å studere effekter av organisasjonsendringer	21
2.6.2 Effekt på hovedmål og eventuelle sideeffekter; Hesse, Hood og Peters' modell.....	22
2.6.3 Forventninger ut ifra det instrumentelle perspektivet.....	23
2.6.4 Forventninger ut ifra et kulturperspektiv	24
Kapittel 3. Metode.....	25
3.1 Innledning	25
3.2 Case studier som forskningsdesign	25
3.3 Datainnsamling og kilder	27
3.3.1 Dokumentmateriale	28
3.3.2 Intervju som metode	28
3.4 Vurdering av validitet og reliabilitet.....	33

Kapittel 4. Beskrivelse og analyse av prosessens forløp..... 36

4.1	Innledning	36
4.2	Målsettinger	36
4.3	Prosessbeskrivelse.....	38
4.3.1	Formell normativ struktur.....	38
4.3.2	Sentrale virkemidler	40
4.4	Beskrivelse av prosessen sett innenfra.....	44
4.4.1	Målsettinger og iverksetting; faktisk beslutningsatferd.....	44
4.4.2	Kompetansestyrt nedbemanning? AST som virkemiddel	49
4.4.3	Organisasjonskulturen i Forsvaret	52
4.4.4	Involvering og medbestemmelse	57
4.5	Aktivisering og defineringsaspekter	59
4.5.1	Aktiviseringsaspekter	59
4.5.2	Defineringsaspekter	61
4.6	Analyse av prosessen sett i lys av de teoretiske perspektivene.....	62
4.6.1	Analyse av prosessen med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv	62
4.6.2	Analyse av prosessen med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv: betydningen av organisasjonskultur.....	67
4.6.3	Hierarki, kultur og sterke målsettinger: oppsummering av prosessanalysen.....	68

Kapittel 5. Effekter og erfaringer..... 70

5.1	Innledning	70
5.2	Oppfatninger internt i organisasjonen omkring effekter og erfaringer	70
5.2.1	Måloppnåelse i forhold til hovedmålsettinger for nedbemanningen og strukturendringene: bidrag til en reduksjon av ”de to ubalansene” i Forsvaret?	70
5.2.2	Forholdet mellom departementet, etaten og politisk ledelse	71
5.2.3	Mot en økt horisontal integrering av Forsvarssektoren?	76
5.2.4	En mer sentralstyrt Forsvarssektor?.....	78
5.2.5	Kompetansestyring og personalledelse i etterkant av prosessen	81
5.2.6	Forholdet til arbeidstakerorganisasjonene	85
5.3	Hovedfunn og analyse av effekter	86
5.3.1	Innledning.....	86
5.3.2	Grad av måloppnåelse ut ifra intensjonene i de sentrale vedtaksdokumentene.....	86
5.3.3	Analyse av effekter og erfaringer med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv	91
5.3.4	Analyse av effekter og erfaringer med utgangspunkt i et kulturperspektiv.....	93

Kapittel 6. Avslutning: oppsummering, hovedfunn, og veien videre..... 95

6.1	Innledning	95
6.2	Sammenheng mellom mål, prosess og effekter.....	95
6.3	Mulige demokratiske implikasjoner av prosessen og dens effekter.....	97
6.4	Interessante områder for senere studier	98

Litteratur.....	100
-----------------	-----

Forkortelser brukt i oppgaven

AST- avgangsstimulerende tiltak

BFO- Befalens Fellesorganisasjon

FD- Forsvarsdepartementet

FLO- Forsvarets logistikkorganisasjon

FMO- Forsvarets militære organisasjon

FO- Forsvarets overkommando

FSJ- Forsvarssjefen

FST- Forsvarsstaben

GI- Generalinspektør

GIH- Generalinspektøren for Hæren

GIHV- Generalinspektøren for Heimevernet

GIL- Generalinspektøren for luftforsvaret

GIS- Generalinspektøren for sjøforsvaret

ISL- Integrert Strategisk Ledelse

NOF- Norges offisersforbund

NPM- New Public Management

NTL- Norges tjenestemannslag

PØS- Personal- og økonomiavdelingen i Forsvarsstaben

Tabeller og figurer

Tabell 2.1: Effekter av endringstiltak. Modifisert utgave av lignende modell gjengitt i Christensen m.fl. (2004: 155), igjen hentet fra Hesse, Hood og Peters (2003).

Tabell 4.1: Prosessens formelle struktur

Figur 4.1: Årsverktviklingen i Forsvaret 2000-2005.

Kapittel 1. Presentasjon av oppgaven

1.1 Innledning

Forsvaret har i dag ca 15 000 ansatte, noe som gjør denne sektoren til en av de største arbeidsgiverne i offentlig sektor. Forsvarets viktigste oppgave i fredstid er å forberede og iverksette politiske vedtak om hvordan man ønsker å sikre Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske mål.

En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter ifølge Christensen m.fl. (2004:11) at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. Fordi det er forvaltningens rolle å iverksette politiske vedtak, kan en sektors faglige kompetanse og prioriteringer påvirke iverksettingens fremdrift og vellykkethet. Det er derfor viktig å analysere prosesser og beslutningsatferd i offentlige organisasjoner.

Omstillingen av Forsvaret er en av de største reorganiseringsprosessene i offentlig sektor i nyere tid, og gir derfor gode muligheter til å trekke lærdom som kan benyttes i forhold til senere endringsprosesser. Å utvikle og endre offentlig sektor, slik at den kan fungere så optimalt som mulig, vil alltid være et viktig spørsmål for både politikere, statsvitere og byråkratiet selv. Læringsevnen er ifølge Christensen m.fl. (2004:23) det demokratiske styringssettets viktigste kilde til dynamikk og utvikling.

Offentlig sektor har sin begrunnelse i at den skal oppfylle mål for befolkningen gjennom iverksettelsen av politiske vedtak. En viktig oppgave er også å oppfylle disse målene på en mest mulig kostnadseffektiv måte, med minst mulig ressursbruk. Kostnadseffektivitet nevnes ofte som et sentralt mål for offentlige organisasjoner, og dette utgjorde en sentral del av bakgrunnen for omstillingsprosessen i Forsvaret. Men offentlige organisasjoner møter et mangfold av verdier. Normer om kostnadseffektivitet må derfor veies opp mot andre verdier, som kan omfatte normer om folkevalgt styring, deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet og politisk lojalitet. Flere av disse vil påvirke hvordan man ser på denne nedbemanningsprosessen og dens effekter, og har som et

resultat av dette vært relevante tema i løpet av arbeidet med oppgaven. Som statsviter er det særlig de demokratiske og politiske aspekter ved offentlig styring som jeg ønsker å studere. Dette vil altså si å sette sektorens verdi-, interesse-, kunnskaps- og maktgrunnlag i fokus.

1.2 Omstillingen av Forsvaret 2002-2005

Bakgrunnen for omleggingen var en oppfattelse om at Forsvaret befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. NOU 2000:20 og Forsvarsstudie 2000 hadde identifisert det de anså for å være to grunnleggende ubalanser ved forsvarssektorens virkemåte:

1) at Forsvarets størrelse ikke sto i forhold til de ressurser det ble tilført, altså en ubalanse mellom kostnader og bevilgninger

2) en ubalanse mellom organiseringen av Forsvaret, og de oppgaver Forsvaret ville stå overfor i ett nytt og mer uoversiktlig sikkerhetspolitisk risikobilde

For å skape et Forsvar som kunne møte disse utfordringene anbefalte derfor regjeringen Stoltenberg I å gjennomføre omfattende kutt i Forsvarets organisasjon og struktur. Endringene ble beskrevet i Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001), fra nå av kalt St.prp.nr. 45, og i Innstilling til Stortinget nr. 342 (2000-2001). Omstillingen innebar en målsetting om å redusere driftsutgiftene med 2 milliarder kroner årlig, som blant annet skulle oppnås ved en reduksjon på 5000 årsverk i Forsvarets fredsorganisasjon, et tiltak som hovedsakelig var økonomisk betinget.

Omstillingen hadde fokus på effektivisering, men var også et resultat av nye oppfatninger omkring Forsvarets oppgaver i tiden etter den kalde krigens slutt. Det hadde allerede tidlig på nittitallet blitt gjort forsøk på å endre Forsvaret for å møte lignende problemstillinger, men tiltakene hadde langt på vei mislyktes. Noe av grunnen til dette blir i St.prp.nr. 45 oppgitt å være at det var betydelig vanskeligere å redusere antall ansatte i fredsorganisasjonen enn antatt. Stortingsmelding nr.16 (1992-93) hadde lagt opp til en reduksjon på ca 6000 ansatte, mens de reelle reduksjonene frem til år 2000 bare hadde vært en tredel av dette tallet. Et annet problem var at disse

nedskjæringene først og fremst hadde rammet styrkestrukturen, mens reduksjonene i støtte-, stabs- og ledelsesfunksjoner ikke hadde vært av tilsvarende omfang.

For å nå omstillingsmålene i denne omgangen la regjeringen derfor opp til en omstillingsprosess som skulle gjennomføres med kraft og målbevissthet, målrettede prosesser, klare ansvarsforhold, og i løpet av en begrenset tidsramme (St.prp.nr. 45). Innen utgangen av 2005 skulle Forsvaret ha redusert sin organisasjon med minst 5000 årsverk, og opprettelsen av en felles logistikkorganisasjon skulle være fullført.

Med videre beslutninger om endringene i Stortingsproposisjon nr. 55 (2001-2002), kalt for "gjennomføringsproposisjonen" og fra nå av omtalt som St.prp.nr. 55, ble det besluttet at departement og militær ledelse skulle integreres og samlokaliseres på Akershus Festning under en ny ledelsesmodell kalt Integriert Strategisk Ledelse (ISL). Denne endringen ble gjennomført i samme periode, og skulle være fullført innen 31. desember 2004. Store endringer i organiseringen av forholdet mellom departement og etat ble slik fullført i samme periode som nedbemanningen, og denne strukturendringen har sammenheng med nedbemanningsprosessen på flere måter. Det som hadde vært Forsvarets overkommando ble omorganisert og nedbemannet samtidig som denne enheten skulle styre nedbemanningen og strukturendringene i resten av Forsvaret. Styrkeforholdet og ressurser hos henholdsvis departement og etat endret seg også betydelig, og det samme gjorde innflytelses- og ansvarsforholdet dem i mellom. Omorganiseringen av FO var dermed en sentral del av nedbemanningen, og man kan også anta at omfattende endringsprosesser i de enhetene som skulle lede nedbemanningsprosessen og strukturendringene vil ha påvirket iverksettingens forløp og utfall.

Man kan relativt enkelt måle hvorvidt kvantitative og rent strukturmessige målsettinger for nedbemanningen og strukturendringene ble oppnådd eller ikke. Dette kan måles tallmessig, og det har klare fysiske utslag. Men hvilke effekter nedbemanningsprosessen og den samtidige ISL prosessen hadde for andre aspekter ved sektorens interne organisering, og for ulike aktørers makt og innflytelse, vil ikke umiddelbart kunne identifiseres.

1.3 Problemstilling

Fokus i denne studien er på iverksetting og effekter av nedbemanningsprosessen og sentrale strukturendringer som er knyttet til denne. Jeg vil også gå dypere inn i de trekk ved prosessen og dens utfall som viser og påvirker sektorens verdi-, interesse-, kunnskaps- og maktgrunnlag. Oppgavens formål er å skissere hva som kjennetegnet disse endringsprosessene, og hvilke følger sentrale aspekter ved iverksettingen og strukturendringene har hatt for graden av måloppnåelse, og for sektorens interne organisering og virkemåte. For å undersøke disse temaene vil jeg gå dypere inn i Forsvaret som organisasjon og etatens forhold til departementet, og jeg vil analysere prosessens forløp og effekter ut ifra perspektiver som kan kaste lys over ulike trekk ved endringsprosesser og organisasjoner i offentlig sektor. Problemstillingen blir derfor som følger:

Hva kjennetegnet denne omstillingsprosessen? Hvilke effekter har nedbemanningsprosessen og sentrale strukturendringer hatt for Forsvaret som organisasjon, og sektorens interne organisering? Hva er sammenhengen mellom målsettinger, trekk ved prosessen, og konsekvenser?

Strukturen vil være todelt. I den første empiridelen vil jeg beskrive og deretter analysere prosessens forløp, med utgangspunkt i instrumentelle og institusjonelle/kulturelle perspektiver. Jeg gjør rede for den formelle strukturen samt målene og intensjonene som lå til grunn for endringsprosessene, og kartlegger hvilke aktører som deltok, og hvilke formelle rammer samarbeidet og iverksettelsen utspilte seg innenfor. Var nedbemanningsprosessen og strukturendringene karakterisert av hierarkisk styring og kontroll fra ledelsens side? Hvor stor betydning hadde formell struktur og konsekvens-oppfatninger, relativt til mer uformelle trekk ved prosessene, og aktørenes verdier og oppfatninger om passende fremgangsmåter? Utgangspunktet er den formelle strukturen, men den utfylles slik med eventuelle kulturelle trekk og beskrivelser av faktisk beslutningsatferd. Med prosessen menes det perioden fra endringene ble vedtatt med Stortingets behandling av St.prp.nr. 45 i 2000, og frem til denne omstillingsprosessen ble regnet som fullført i desember 2005.

I det andre empirikapittelet skisserer jeg effekter av nedbemanningen og strukturendringene, med utgangspunkt i trekk ved prosessen og intensjonene i vedtaksdokumentene. Jeg ser også på eventuelle mer utilsiktede effekter av prosessen for Forsvarets interne organisering og virkemåte. Det er hovedsakelig i denne delen at jeg går dypere inn i aspekter knyttet til Forsvarets verdi-, interesse, kunnskaps- og maktgrunnlag. Hvilke effekter har prosessen hatt for sentrale verdier og normer knyttet til politisk styring, sentralisering versus desentralisering av myndighet, medbestemmelse fra berørte parter, og faglig autonomi?

Analysen av prosessens *effekter* fokuserer ut ifra dette på ettervirkningene av endringsprosessene som ble gjennomført i denne perioden, og ser dermed på sektorens organisering og virkemåte fra denne omstillingsperioden ble avsluttet i 2005 og frem til i dag. Effektene studeres med utgangspunkt i prosessenes målsettinger og intensjoner slik disse fremkommer fra vedtaksdokumentene, og jeg undersøker også instrumentelle og kulturelle perspektivers forklaringskraft i forhold til å belyse samsvaret mellom forventede og faktiske effekter. Effektene beskrives med utgangspunkt i fem avhengige variabler, som har blitt valgt ut på bakgrunn av relevans i forhold til prosessens målsettinger, og fordi de representerer sentrale verdier og aspekter knyttet til organisasjoner i offentlig sektor og forvaltningspolitikk.

Avhengige variabler:

1) Forholdet etat/departement: Forholdet mellom departementet og etaten forventes å være sentralt i iverksettingen av tiltakene, da ISL prosessen fokuserer nettopp på dette forholdet, og da ledelsen av etaten ble nedbemannet kraftig i perioden. Ifølge Knut Dahl Jacobsen (1997:153) har konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet kanskje vært den hyppigste form for konflikter innenfor norsk sentraladministrasjon, hvor det har vært vanskelig å finne en varig og tilfredsstillende balanse mellom politisk styring og faglig autonomi. Dette kan også beskrives som en konflikt mellom to roller eller statuser; en rolle som byråkrat på den ene siden og en rolle som fagperson på den andre. Dahl Jacobsen (1997:154) beskriver dette som en konflikt mellom den faglige spesialiseringen som i større forvaltningsorganisasjoner finner sted

på horisontalplanet, og den hierarkiske spesialiseringen som finner sted på vertikalplanet. Denne motsetningen kommer opp til overflaten når det oppstår diskusjon eller uklarhet rundt hvilken gjennomslagskraft faglig autoritet skal ha i forhold til hierarkisk betinget myndighet. I denne sammenhengen gjelder dette forholdet mellom departementet som et hierarkisk overordnet politisk sekretariat på den ene siden, og spørsmålet om fagmilitær uavhengighet og innflytelse på den andre. Denne debatten omkring hvordan forholdet mellom etat og departementer bør organiseres har en lang historie i den norske statsforvaltningen, og er en diskusjon som berører sentrale demokratiske aspekter om hvor makt og innflytelse bør ligge, og om hvordan ansvarsforholdet mellom disse best kan organiseres. Som en del av omstillingen ble Forsvarets øverste strategiske ledelse samlet i departementet i en integrert modell. Med dette endret også antall ansatte i de to organisasjonene seg, og med det styrkeforholdet dem i mellom. Slik kan bevisste strukturendringer i noen tilfeller skape rom for nye mekanismer for innflytelse og interessehevding. Skapte nedbemanningsprosessen og strukturendringene uklarheter i forholdet mellom departement og etat, og lederne av disse? Hvilke effekter har denne prosessen hatt for interesser, innflytelse og samarbeid mellom disse enhetene? Hvilke effekter har den hatt for graden av militærfaglig autonomi? Hvilke effekter har den hatt for graden av og muligheten for politisk styring av etaten?

2) Innflytelsesforhold mellom ulike nivå i Forsvaret: Noe av bakgrunnen for innføringen av ISL var ønsker om økt mulighet for politisk kontroll med etaten, samtidig som enkelte av den øvrige omstillingsprosessens målsettinger omhandler delegering av myndighet nedover i Forsvarets organisasjon. Beslutningsmyndighet synes å ha blitt sentralisert på visse områder i løpet av denne prosessen, mens man samtidig ser intensjoner om desentralisering og økt autonomi til underliggende organer. Jeg ønsker derfor å undersøke hvorvidt man nå ser en økende grad av delegering av myndighet og innflytelse nedover i organisasjonen, eller på den annen side; om nedbemanningsprosessen og strukturendringene har bidratt til en sentralisering av beslutningsmyndighet i Forsvarssektoren.

3) Horisontal samhandling: Økt horisontal samhandling var en av målsettingene bak ISL og nedbemanningsprosessen, og jeg undersøker derfor hvorvidt prosessen har bidratt til en økt grad av samhandling og integrering mellom enhetene i sektoren. Økt horisontal integrering og tettere samarbeid var en klar målsetting med innføringen av ISL, og det var også en målsetting med hele omstillingsprosessen å skape et tettere samarbeid mellom forsvarsgrenene av effektiviseringshensyn. Flere fellesfunksjoner ble også etablert der det tidligere hadde vært en mer vertikal organisering med grenvise støttefunksjoner, blant annet på logistikk- og personalforvaltningsområdet. Ut ifra dette ønsker jeg å undersøke og sammenfatte hvorvidt nedbemanningsprosessen og strukturendringene har hatt betydning for graden av horisontal integrering i Forsvarets militære organisasjon, og mellom FD og FMO.

4) Kompetansestyring og -kartlegging i dagens organisasjon: Kompetansestyring og personalforvaltning var en sentral del av en prosess som i stor grad ble et personelltiltak, ved at nedbemanningen og strukturendringene påvirket personellet i så stor grad. Jeg vil derfor studere måloppnåelse og effekter på dette området. Førte trekk ved prosessen til mangel på viktig kompetanse i Forsvaret? Har prosessen påvirket Forsvarets interne og eksterne omdømme som arbeidsgiver? Hva er situasjonen på personalfeltet i dag, og har denne prosessen ført til et økt fokus på kompetansestyring og personalpolitikk i denne sektoren?

5) Medbestemmelse fra berørte parter: effekter for forholdet til arbeidstakerorganisasjonene. Som nevnt berørte disse endringsprosessene personellforvaltningen i Forsvaret i stor grad. Som en forlengelse av diskusjoner om aktivisering av slike aktører i selve prosessene ønsker jeg derfor å undersøke hvorvidt denne prosessen på noen måte har påvirket samarbeidet mellom Forsvaret og disse organisasjonene i ettertid. Hvordan samarbeider Forsvaret, FD og de sentrale arbeidstakerorganisasjonene i dag? Har perioden med omstilling og iverksetting av nedbemanningen endret partenes syn på dette samarbeidet?

I den siste og oppsummerende delen av oppgaven trekker jeg linjer mellom målsettinger, trekk ved prosessen, og de eventuelle effektene denne prosessen har hatt for Forsvarssektorens interne organisering og virkemåte. Til sist diskuterer jeg eventuelle demokratiske implikasjoner av reorganiseringen, og peker på områder der videre studier kunne vært foretatt for å forstå denne endringsprosessen enda bedre.

1.4 Avgrensninger

Jeg har valgt å hovedsakelig fokusere på ett enkelt tiltak i omstillingen av Forsvaret, nemlig nedbemanningsprosessen, men fokus er også på sentrale strukturendringer. Dette fordi iverksettingen av nedbemanningen i stor grad er knyttet sammen med hvordan man tenkte omkring design av den nye organisasjonen. Særlig er ISL et viktig element i så måte. Med nedbemanningsprosessen menes det vedtaket om en reduksjon i Forsvaret med minst 5000 årsverk innen 31. desember 2005. I tid avgrenses studien av prosessen til perioden 2000-2005, og effektanalysen omhandler tiden fra 2005 og frem til i dag. Dette er altså ikke en studie av beslutningsprosessene som kom i forkant av vedtaket om omstilling, men en studie av selve vedtaket og den påfølgende prosessens innhold, iverksetting og effekter.

Ved å behandle nedbemanningsprosessen som ”et case i caset” når det gjelder omstillingen av Forsvaret i perioden, konsentrerer jeg studien rundt en klart avgrenset del av omstillingen, og derfor på klart avgrensede prosesser og ett sett med aktører. Dette har vært et nyttig analytisk grep for å studere en meget kompleks omstillingsprosess, men nedbemanningen vil ikke kunne ses på som fullstendig atskilt fra resten av omstillingen. Særlig vil noen av effektene jeg beskriver vanskelig kunne betegnes som kun et resultat av nedbemanningen, men vil være uløselig knyttet til flere aspekter ved omstillingen av Forsvaret i perioden.

Jeg har valgt å studere nettopp nedbemanningen og strukturelle endringer som ISL fordi jeg antar at disse reorganiseringsprosessene vil berøre sentrale aspekter ved forsvarssektorens organisasjonskultur, maktfordeling, interesserepresentasjon, og innflytelsesforhold. Prosessen kan derfor også ha hatt betydning for ivaretagelse av verdier som er sentrale for offentlige organisasjoner, som medbestemmelse, faglig autonomi, politisk styring, og innflytelse på ulike nivå. Studien omhandler

hovedsakelig aktører på enhets- og organisasjonsnivå. Fokus er på interne effekter av prosessen, altså effekter for intern beslutningsatferd og organisering av forholdet mellom ulike enheter, aktører og nivå i Forsvarssektoren. Med Forsvarssektoren menes det Forsvarsministeren, Forsvarsdepartementet, Forsvarssjefen, og Forsvarets militære organisasjon: Forsvarets overkommando/senere Forsvarsstaben, Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Heimevernet, og Forsvarets Logistikkorganisasjon. Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt har jeg valgt å holde utenfor, da de gjennomgikk egne og mer avgrensede omstillingsprosesser i perioden.

Utfallet og resultatet av beslutninger som er rettet innover mot det indre livet i organisasjonen er ifølge Roness (2005:233) knyttet til det som gjerne kalles for forvaltningspolitikk. Dette er en empirisk organisasjonsteoretisk analyse, men den vil også ha visse normative trekk, ved at jeg trekker inn diskusjoner omkring enkelte normer og verdier som anses som sentrale for forvaltningsorganisasjoner.

Man kan anta at organisasjonens omgivelser spilte en viktig rolle for problem- og løsningsforståelser som lå til grunn for prosessen. Jeg har allikevel valgt å avgrense studien til hovedsakelig å omtale interne effekter og relasjoner i Forsvaret. Perspektiver som omhandler en organisasjons omgivelser anses derfor som mindre relevante i denne sammenheng, og er ikke inkludert. Det er noen unntak hvor også eksterne aktører spiller inn på problemstillingen. Det ene tilfellet er i spørsmålet om Forsvarets relasjon til aktuelle arbeidstakerorganisasjoner, og jeg beskriver også enkelte politiske faktorer som har hatt direkte innvirkning på den interne iverksettingsprosessen.

1.5 Disposisjon

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for de sentrale teoretiske bidragene som jeg i analysen benytter som utgangspunkt for å studere prosessen og dens effekter. I kapittel 3 skisserer jeg valgt metode og forskningsdesign, og diskuterer dennes egnethet og validitet i forhold til problemstillingen. Kapittel 4 omhandler selve prosessen, med beskrivelser av formell normativ struktur, og virkemidler og målsettinger slik disse fremkommer fra sentrale dokumenter. Jeg redegjør deretter for innsamlede data om sentrale aspekter ved prosessen, og analyserer det empiriske materialet med

utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske teoriene beskrevet i kapittel 2. Sentralt her er begrepene aktivisering og definerings, samt instrumentelle og kulturelle trekk ved prosessen. Kapittel 5 omhandler organisasjonsmessige effekter av nedbemanningsprosessen og de samtidige strukturendringene. Jeg begynner dette kapitlet med å gjøre rede for respondentenes oppfatninger av erfaringer og effekter i forhold til målsettinger og de valgte avhengige variablene. Jeg redegjør deretter for hovedfunn hva angår grad av måloppnåelse og hvilke effekter denne prosessen har hatt for Forsvarssektorens interne organisering og virkemåte. I analysen diskuteres samsvar mellom forventede og faktiske effekter med utgangspunkt i instrumentelle og kulturelle perspektiver. I det siste kapitlet ser jeg på sammenhenger mellom mål, prosess og effekter, og diskuterer eventuelle demokratiske implikasjoner av prosessen og dens utfall. I kapitlet og oppgavens siste del oppsummerer jeg avsluttende tanker rundt arbeidet, og områder hvor videre studier ville vært hensiktsmessig for å forstå denne endringsprosessen enda bedre.

Kapittel 2. Teoretisk vinkling av oppgaven

2.1 Innledning

Selznick (1997) definerer en organisasjon som et teknisk instrument som består av formelle regler og målsettinger, et utskiftsbart redskap som er utformet for å gjøre en jobb. En institusjon vil vokse frem som et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk, hvor mer uformelle normer og verdier gradvis vokser frem og legemliggjøres. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, som et resultat av tilpasning til indre og ytre press, vil man ifølge Selznick (1997: 19) si at den har fått institusjonelle trekk, og man kan snakke om en institusjonalisert organisasjon.

Med utgangspunkt i et slikt syn på organisasjoner vil jeg i denne studien sette fokus på virkningene av både formell struktur og organisasjonskultur på prosessens forløp og utfall. Jeg sammenligner slik instrumentelle kontekster og faktorer med organisasjonskultur, ut ifra det Christensen m.fl. (2004:50) kaller for en konkurrerende eller en utfyllende strategi. Siktemålet med slike strategier er i første rekke å forstå og forklare størstedelen av det som skjer, ikke å velge mellom perspektivene (Roness 1997:100). Christensen m.fl. (2004: 174) fremhever at disse perspektivene representerer to ulike linser som man kan forstå virksomheten i offentlige organisasjoner gjennom, men at det i virkeligheten sjelden vil være slik at aktørene i disse organisasjonene er endimensjonale. De handler normalt ut ifra komplekse handlingslogikker, fordi det er en rekke ulike hensyn de må ta som medlemmer av en offentlig organisasjon. Derfor er det nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle og kulturelle prosesser og effekter (ibid).

Et instrumentelt perspektiv danner utgangspunkt for analysene, men ved å inkludere kulturelle trekk blir perspektivet bredere, og åpner opp for analyser av hvilken virkning organisasjonskultur og en logikk som går på hva som anses for passende har hatt, relativt til den instrumentelle konteksten med en mer konsekvensrettet handlingslogikk. Jeg forventer altså å finne trekk ved prosessen og dens utfall som samsvarer med både instrumentelle og institusjonelle

organisasjonsteoretiske perspektiver, og jeg benytter derfor disse perspektivene for å sortere og analysere det empiriske materialet.

2.2 Aktiverings- og defineringsaspekter

For å beskrive prosessens forløp og aktørenes rolle i denne, vil jeg også benytte de teoretiske begrepene aktivisering og definering. Jeg benytter disse aspektene for å diskutere forhold knyttet til beslutningsatferd, deltakelse og problem/løsningsforståelser i iverksettingen av strukturendringene og nedbemanningen.

Med aktiviseringsaspektet menes det hvem som har hatt rett eller plikt til å delta i prosessen, og hvem som faktisk har blitt aktivisert (Cohen, March og Olsen 1976: 27). Dette går altså på hvilke aktører som ut ifra formelle retningslinjer skulle delta i ulike møte- eller beslutningsfora, og hvilke aktører som i realiteten ble involvert. Dette har sammenheng med skillet mellom det som Egeberg (1984, 1989) kaller for formell normativ struktur og faktisk beslutningsatferd. Hvem som har rett og plikt til å delta er bestemt av den formelle strukturen. Den definerer derfor også hvordan makt- og myndighetsforhold innenfor en sektor bør fordeles mellom aktører og enheter, og var dermed bestemmende for hvordan arbeids- og ansvarsområder knyttet til endringsprosessen ble fordelt blant de ulike organisasjonsenheterne (Egeberg 1989: 189). Med formell normativ struktur menes det altså normer for hvem som deltar i beslutningsprosesser, hvilke problemoppfatninger som skal legge grunnlaget for beslutninger, og hvilke løsningsalternativer som anses for å være riktige (Egeberg 1989). Disse forventningene er upersonlige og eksisterer derfor uavhengig av personene som til enhver tid innehar stillinger eller verv i organisasjonen, og kan komme til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstruksjoner, regler og lover, rutiner og hierarki (Egeberg 1989: 75). Innenfor en formell struktur vil det imidlertid ofte være rom for tolkning, noe som kan føre til at aktører med deltakelsesrett ikke involveres, eller at andre deltakere som i utgangspunktet står utenfor den formelle strukturen aktiviseres. Dette kan kalles for faktisk beslutningsatferd. Den formelle normative strukturen er instrumentet eller redskapet når organisasjonen skal brukes til å nå ulike mål, og det en søker å påvirke er den

faktiske beslutningsatferden i organisasjonen. Ved å undersøke aktiviseringsaspekter setter jeg altså fokus på hvilke aktører som faktisk deltok i sentrale beslutningsprosesser i reorganiseringen, og hvilke aktører som ut ifra den formelle strukturen hadde deltakelsesrett i de samme prosessene. Samsvarer den faktiske aktiviseringen av de ulike aktørene med den formelle normative strukturen?

Hvem som aktiveres i løpet av prosessen vil også ha betydning for hvilke problem- og løsningsforståelser som får komme til orde. Slik vil den formelle strukturen ofte definere interessene som aktiveres og målene man velger, samt hvilke alternativer som anses som relevante (Egeberg 2003: 116). Defineringsaspektet fokuserer nettopp på hvilken organisasjonstenkning som får innpass i prosessene, noe som igjen da vil ha sammenheng med hvilke aktører som deltar. Ifølge Christensen (1994: 19) kan organisasjonstenkning defineres som: *”sentrale aktørers oppfatninger av premisser, problemer, løsninger, og koblingen mellom alle disse i forbindelse med endring av en organisasjonsstruktur”*. Den formelle normative strukturen kan således sies å bestå dels av en formell normativ beslutningsstruktur, som regulerer deltakelse og aktivisering, og dels av en formell normativ aksess-struktur, som regulerer definering og problemløsning (March og Olsen 1976, i Egeberg 1984:21). Ut i fra dette ser jeg på sentrale aktørers problem- og løsningsforståelser, hvordan man prioriterte mellom målsettingene, og hvordan man tenkte omkring den nye strukturen og organiseringen av prosessen.

2.3 Et instrumentelt perspektiv på organisasjonsendringer

Instrumentelle perspektiver ser på organisasjoner som redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne, og vektlegger de samme ledernes evne til kontroll og rasjonell kalkulasjon. Forklaringer som benytter dette synet på organisasjoner er opptatt av å klarlegge mål-og-middel forståelser hos organisasjonen og dens medlemmer, som antas å danne bakgrunn for handlinger og valg mellom alternativer ut ifra rasjonelle kalkulasjoner om mulige konsekvenser.

Ut ifra dette perspektivet vil målene for endringsprosessene være gitt utenfra, for eksempel fra politiske myndigheter, eller formulert av andre ledere som i ulik grad kan påvirke sitt eget og andres handlingsrom. Ledelsen antas å ha evne til rasjonell

kalkulasjon mellom alternativer og til politisk og sosial kontroll med prosessene, men det kan være noen begrensninger i disse evnene (Christensen m.fl. 2004: 31).

Ut ifra et slikt perspektiv vil styring av nedbemanningen og strukturendringene kunne skje dels ved utforming av prosessens formelle struktur, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. Med formell organisasjonsstruktur menes det en struktur som består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres (Egeberg 1989: 18). Ledelsen kan sikre seg deltakelsesretter og analysekapasitet gjennom den formelle strukturen, og i neste omgang utnytte det handlingsrommet disse rammene gir. Den kan også gjennom den formelle strukturen regulere andre aktørers deltakelsesretter og hvilke handlingsalternativer som er aktuelle for dem. En viktig forklaringsfaktor er derfor ledelsens og andre aktørers bevisste valg og intensjoner, slik de blant annet kommer til uttrykk gjennom formelle strukturer. Perspektivet legger slik vekt på at rasjonaliteten er nedfelt i den formelle strukturen, som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg, og samtidig skaper handlingskapasiteter til å realisere bestemte mål og verdier ved å fungere som et ”filter” for deltakelse og dermed informasjon (Egeberg 2003:116).

Strukturelle trekk vil altså både begrense og muliggjøre formålsrasjonell handling for organisasjonen. Selv om den formelle organisasjonsstrukturen ikke uten videre sier noe om den faktiske handlemåten til aktørene i prosessen, vil den legge føringer på hvordan oppgavene blir utført. Organisasjonsmedlemmene vil ut ifra et instrumentelt perspektiv forsøke å handle formålsrasjonelt, og organisasjonsstrukturen har dermed stor betydning for hva de faktisk gjør eller kan gjøre (Simon 1997).

Instrumentelle perspektiver fokuserer slik på formell struktur, og bygger på en antagelse om formålsrasjonalitet hos aktørene innenfor de formelle strukturene. Ifølge March (1994: 3-4) har man full formålsrasjonalitet dersom en organisasjon har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til målene. Av dette følger det gjerne at organisasjonene velger det alternativet som gir størst grad av måloppnåing. Dette er i virkeligheten lite realistisk for offentlige organisasjoner som ofte møter en kompleks virkelighet med mange motstridende hensyn som skal ivaretas, noe som også var

tilfelle i Forsvaret. Ledelsen i komplekse endringsprosesser vil også ofte ha kapasitetsproblemer, for eksempel i form av begrenset tid. Spesialiserte organisasjonsstrukturer gir sentrale aktører en relativt snever forståelsesramme og et snevert fokus, noe som kan lette slike kapasitetsproblemer, men isteden føre til kunnskapsproblemer. Gjennom deltakelsesretter velger man ut informasjon og beslutningspremisser, og resultatet kan bli usikker eller ufullstendig kunnskap om mål- og middel sammenhenger. Dette gjør at det ofte vil være umulig å få full innsikt, og av dette følger det at man ofte vil ha en beslutningsregel som bygger på å oppnå tilfredsstillende istedenfor optimale løsninger (March 1994). Slike elementer i prosessen kan ha ført til begrenset rasjonalitet, ved at målsettingene med endringene ble uklare, inkonsistente og ustabile, og ved at problemer og løsningsalternativer også kan ha vært komplekse og motstridende. Man forsøker å handle formålsrasjonelt, men visse begrensninger i kunnskapen om mulige alternativer og konsekvenser kan allikevel føre til begrensninger i evnen til å oppnå optimale utfall.

Instrumentelle perspektiver tar utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform med sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Hierarki innebærer over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i organisasjonen, noe som gir stor grad av vertikal samordning innenfor en organisasjon og mellom organisasjoner (Christensen m.fl. 2004: 34). Arbeidsdeling innebærer at organisasjonens oppgaver blir gruppert i ulike enheter og knyttet til konkrete posisjoner, det vil si at den berører den horisontale spesialiseringen, og hierarki kan også innebære vertikal spesialisering, ved at ulike typer oppgaver blir lagt til ulike nivå i organisasjonen eller til organisasjoner på ulike nivå (ibid).

Irgens (2007) beskriver en type organisasjon som han kaller for linje/stab organisasjonen. En slik organisering forutsetter at en organisasjon skal fungere etter et hierarkisk prinsipp, der makt og myndighet er klart definert og lar seg illustrere som en pyramide med en øverste leder på toppen. Planleggingen skal i hovedsak skje på toppen, og arbeidsoppgaver skal fordeles nedover i organisasjonen etter linjene i organisasjonskartet. Informasjon skal følge tjenestevei, det vil si at den skal gå etter opp og nedadgående linjer. Informasjon som er nødvendig for å utføre arbeidsoppgaver blir sendt nedover fra toppledelsen til mellomledelse og igjen ned til

de ansatte som skal utføre arbeidet. Tilbakerapportering på hvordan arbeidet er utført og andre henvendelser skal på samme måte følge tjenestevei oppover.

I en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet vil ledernes kontroll med prosessen og analytisk- rasjonelle kalkulasjon av mulige konsekvenser stå sentralt. Innenfor en forhandlingsvariant av perspektivet åpner man på den annen side for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom organisasjoner og aktører med delvis motstridende mål og interesser (March 1994: 108). Ut ifra dette handlet aktørene i prosessen fortsatt formålsrasjonelt, men den politiske og administrative ledelsens gjennomslagskraft vil ha vært begrenset av andre aktørers deltakelsesrett. I denne forhandlingsvarianten ses organisasjoner på som heterogene, med ulike aktører som er opptatt av å ivareta egne, og enkelte ganger forskjellige, mål og interesser. Aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse, og de kan også inngå i koalisjoner med aktører utenfor organisasjonen som på tilsvarende måte handler på grunnlag av sine interesser. Interessefordelingen kan til en viss grad være nedfelt i formelle strukturer innenfor og mellom organisasjoner, for eksempel knyttet til at aktørene skal utføre spesialiserte oppgaver (Christensen m.fl. 2004: 40).

Andre aktører enn de sentrale beslutningstakerne kan ut ifra et slikt syn på organisasjoner ha lagt begrensninger på handlingsvalg og handlingsalternativer i nedbemanningsprosessen. Hvis dette er tilfelle vil man finne tegn til at interessekonfliktene har blitt løst ved at en dominerende koalisjon har fått gjennomslag for sine mål og interesser, eller ved at kompromisser har blitt inngått og har gitt grunnlag for formålsrasjonelle valg ut ifra helhetlig kunnskap om alternativer og konsekvenser.

2.4 Institusjonell teori: kulturperspektivet

Instrumentelle perspektiver ser altså på organisasjoner som redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne, og vektlegger de samme ledernes evne til kontroll og rasjonell kalkulasjon. Institusjonelle perspektiver åpner derimot for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer, som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere (Christensen m.fl. 2004: 13). Ifølge

slike perspektiver vil institusjonelle faktorer, slik de kommer til uttrykk gjennom kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner, legge bindinger på de beslutningene som fattes i offentlige organisasjoner, og gjøre at instrumentelle perspektiver ofte ikke strekker helt til for å forklare hva som foregår (Christensen m.fl.2004: 21).

Kulturperspektivet problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel rasjonaliteten instrumentelle perspektiver fokuserer på, og fremhever de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner (Egeberg 1984). Organisasjonskultur kan defineres som *”det sett av felles og delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene”* (Bang 1995: 23). Organisasjonskulturen kan falle sammen med og forsterke den formelle organisasjonsstrukturen, men den kan også avvike fra denne (Roness 2005:236).

Organisasjonskultur etableres når uformelle institusjonelle normer og verdier gradvis vokser fram gjennom naturlige utviklingsprosesser, noe som kan skje ved at en organisasjon får institusjonell tyngde og legitimitet gjennom tradisjoner og en særskilt rolle i samfunnet, og ved at medlemmene av en organisasjon sosialiseres inn i et sett med normer gjennom en tid i organisasjonen. Forsvaret er en organisasjon med lange tradisjoner og en særskilt stilling som en av statens legitime maktapparater. Organisasjonen har også særegne muligheter til å sosialisere egne medlemmer, gjennom et internt utdanningsapparat og det faktum at medlemmene ofte både arbeider og bor innenfor organisasjonen. Det er også en organisasjon med sterke symboler. Slike trekk gjør at jeg vil forvente å finne en sterk organisasjonskultur i Forsvaret, og gjør det interessant å studere betydningen av organisasjonskultur og en logikk om hva som er passende oppførsel, relativt til mer instrumentelle kontekster og en konsekvenslogikk.

Den grunnleggende handlingslogikken som er knyttet til organisasjonskultur kalles for logikken om hva som er passende atferd. Ut i fra denne vil et medlem av en organisasjon ha flere identiteter med tilhørende normer, som kan være sammenfallende eller i et motsetningsforhold. Man kan ha forskjellige normer for hva som er passende oppførsel ut ifra henholdsvis en profesjonell og en privat identitet.

March (1994:57) kaller dette for en *Logic of Appropriateness*, og hevder at individer og organisasjoner handler ut ifra slike identiteter ved å følge regler eller prosedyrer som de anser for å være passende i forhold til en gitt situasjon. I motsetning til en konsekvenslogikk vil det altså ikke være preferanser eller formålsrasjonelle oppfatninger om konsekvenser som er det styrende for hvordan medlemmene i en organisasjon handler, men oppfatninger om hvilken oppførsel som er mest passende (March og Olsen 1998:11).

Selv om en godt utviklet organisasjonskultur i offentlige organisasjoner ofte kan være preget av konsistens i regler og identiteter, kan man heller ikke se bort i fra at kompleksiteten i offentlig politikk og det offentlige apparatet fører til at det er inkonsistenser og mangfold også, slik at det kan være konkurrerende definisjoner av hvilke holdninger og handlinger som er kulturelt passende (Christensen og Røvik 1999). De uformelle normene og verdiene man har som medlem av Forsvaret eller departementet kan være motstridende, og de må også konkurrere med ulike roller og statuser man har utenfor organisasjonen.

Krasner (1988) definerer ut i fra dette to faktorer som viser graden av institusjonalisering i en organisasjon. Hvis man som offentlig ansatt primært tar utgangspunkt i organisasjonskulturen når man handler, og ikke tar andre formelle og uformelle, private hensyn i særlig grad, vil man ha høy verdi på vertikal, institusjonell dybde. Hvis man holder på med aktiviteter som man føler er institusjonelt integrert med andre aktiviteter i organisasjonen, vil man ha høy verdi på horisontal bredde. Man føler seg som en del av et større kulturelt hele, og dette gjør egne aktiviteter mer meningsfylte. Sterkest grad av institusjonalisering vil man ha når organisasjonsmedlemmer har høye verdier på både institusjonell dybde og bredde (Krasner 1988: 74). Med utgangspunkt i dette vil jeg også undersøke hvorvidt trekk ved prosessens forløp og utfall tyder på at Forsvaret ut ifra dette kan defineres som en institusjonalisert organisasjon, og om organisasjonsmedlemmenes verdier på disse to faktorene har blitt påvirket som følge av denne endringsprosessen.

2.5 Empiriske forventninger knyttet til prosessens forløp

2.5.1 Forventninger ut ifra det instrumentelle perspektivet

Ut ifra et instrumentelt perspektiv vil jeg forvente å finne at prosessen med nedbemanning og strukturendringer bar preg av et syn på organisasjoner som et redskap for den politiske ledelse, hvor aktørene som ledet prosessen hadde en betydelig evne til kontroll og rasjonell kalkulasjon. Jeg vil også forvente at den faktiske atferden avspeilet organisasjonens formelle normative struktur, og at prosessen var basert på klare mål- og middel forståelser med avveininger mellom ulike alternativer ut ifra forventninger om ønskede konsekvenser av tiltakene (Egeberg 1984: 35). Jeg vil også anta at ledelsen gjennom den formelle strukturen regulerte andre aktørers deltakelsesrett og hvilke alternativer som ble ansett som aktuelle. Ut ifra dette vil jeg videre anta at den formelle strukturen har lagt begrensninger på enkelte aktørers handlingsvalg, samtidig som den har bidratt til økt handlingskapasitet for ledelsen i forhold til å realisere bestemte mål og verdier. Samtidig kan uklare, ustabile eller inkonsistente mål, samt begrenset kapasitet og ufullstendig kjennskap til konsekvenser, ha ført til begrenset rasjonalitet hos beslutningstakerne i prosessen og dermed enkelte suboptimale løsninger.

Jeg vil argumentere for at Forsvaret er en organisasjon som passer Irgens' beskrivelse av en klassisk hierarkisk organisasjon, med aktører og enheter klart plassert på ulike nivåer. FMO' s oppbygning er preget av klare ansvars- og kommandolinjer med en potensielt sterk ledelse grunnet gradsstrukturen og ordresystem, og oppgaver som blir utført i kraft av delegert myndighet. Motiver som forfremmelse gjør ifølge Egeberg (1989:98) at hierarkiske strukturer har et innbygget sosialiserings- og disiplineringspotensial, der underordnede er forventet å handle i samsvar med ordre fra høyere hold. Forholdet mellom FD og FMO har ifølge Tvetbråten (2006: 12) også et hierarkisk element ved at FMO er underordnet politisk ledelse og dermed også FD.

Ut ifra en hierarkisk variant følger dermed en antakelse om at man i denne prosessen så et lederskap med kontroll over endringsprosessen og stor evne til rasjonell kalkulasjon, som hadde klar innsikt i hvordan målene på politikfeltet kunne

virkeligjøres med en bestemt organisasjonsutforming. Jeg vil videre anta at beslutningsatferden i denne prosessen tok form av analytisk problemløsning som fulgte den formelle strukturen, som i dette tilfellet forventes å ha en hierarkisk form, hvor ledernes kontroll og kalkulasjoner av sammenheng mellom beslutninger og de ønskede effekter står sentralt. Jeg vil også lete etter tegn som tyder på at ledelsen av prosessen ble utøvet av aktører i hierarkisk høye posisjoner, som systematisk brukte formelle organisasjonsstrukturer for å fremme de fastsatte mål.

På den annen side vil man i slike omfattende endringsprosesser ofte finne elementer som tyder på interessehevding og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål og interesser. Ut i fra en forhandlingsvariant av perspektivet vil man derfor fokusere på eventuelle mangler ved gjennomføring av iverksettingen, som et resultat av motstand mot endringene fra andre aktører innenfor eller utenfor organisasjonen. Denne oppgaven omhandler ikke beslutningsprosessene i forkant av vedtaket om nedbemanningen og strukturendringene, hvor det er grunn til å tro at denne varianten av det instrumentelle perspektivet ville ha større grad av forklaringskraft enn i forhold til å forklare iverksettingen av disse endringene. Jeg vil allikevel forvente å finne enkelte trekk ved prosessen som tyder på forhandlinger mellom ulike aktører, og at ledelsens gjennomslagskraft til en viss grad vil ha vært begrenset av andre aktørers deltakelsesrett. Aktuelle interesser og aktører i så måte kan være den politiske opposisjonen på Stortinget, eller arbeidstakerorganisasjoner som vil ha deltakelsesrett ut ifra Hovedavtalen og sterke normer om involvering i statsforvaltningen.

2.5.2 Forventninger ut ifra et kulturperspektiv

Ut ifra et kulturperspektiv følger en antakelse om at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer, som gjør at de ikke nødvendigvis vil tilpasse seg til endringer og skiftende styringssignaler på en uproblematisk måte. Med utgangspunkt i et slikt perspektiv er det derfor aktuelt å undersøke hvordan endringsprosessens forløp vil være påvirket av kulturelle trekk ved organisasjonen. Hadde Forsvaret en organisasjonskultur som gjorde at den ikke tilpasset seg til skiftende styringssignaler på en uproblematisk måte? Perspektivet fremhever at

eksisterende organisasjonskultur kan føre til motstand mot eller treghet knyttet til iverksetting av vedtak og nye strukturer (Meyer og Rowan 1977). Jeg vil derfor med utgangspunkt i dette perspektivet undersøke om det finnes en tydelig organisasjonskultur i Forsvaret, og om denne har ført til motstand eller treghet i forhold til iverksettingen av endringene.

Samtidig behøver ikke organisasjonskulturen å avvike fra den formelle strukturen, den kan også istedenfor falle sammen med og forsterke denne. Jeg ønsker ut ifra dette å undersøke graden av samsvar mellom de uformelle og de formelle normene som henholdsvis organisasjonskulturen og prosessens formelle struktur representerer.

Da jeg opererer med utgangspunkt i en antagelse om at Forsvaret er en organisasjon med en sterk organisasjonskultur, vil jeg også, ut ifra kulturperspektivets fokus på en passenhets-logikk, lete etter trekk ved prosessen som tyder på at medlemmene i organisasjonen har ulike identiteter som igjen ga handlingsregler for hva som er passende oppførsel i ulike situasjoner. Jeg forventer å finne at en logikk om hva som er passende oppførsel har hatt betydning for prosessens forløp, og at dette i tillegg til formålsrasjonelle oppfatninger om konsekvenser har vært bestemmende for medlemmenes handlemåte.

2.6 Empiriske forventninger knyttet til effekter av organisasjonsendringene

2.6.1 utfordringer knyttet til å studere effekter av organisasjonsendringer

Det er flere kunnskapsmessige problemer knyttet til det å studere effekter av en endringsprosess ut ifra gitte målsettinger. Målene kan være for vage, inkonsistente og komplekse slik at de er vanskelige å innfri, og det kan også være vanskelig å måle og kvantifisere resultater (Vedung 1998). Også i forhold til prosessen som er tema for denne oppgaven er slike problemstillinger aktuelle. Flere av målsettingene i vedtaksdokumentene kan defineres som vage, komplekse og motstridende. Men nettopp denne tvetydigheten ved målsettingene, og som et resultat av dette også ved effektene, drøftes i denne oppgaven og er således ett av elementene ved prosessen som

jeg setter søkelyset på. Målsettingenes forhold til hverandre, og effektene dette bidrar til å skape, har vært et viktig tema for oppgaven.

Man kan også oppleve problemer med å identifisere og avgrense effekter av ett enkelt tiltak fra andre pågående endringsprosesser og reorganiseringer. Christensen m.fl. (2004: 160) fremhever at man ved evaluering av formelle organisasjoners virkemåte ikke står overfor naturlig kontrollerbare eksperimenter som innenfor naturvitenskapen, hvor man lettere kan holde alle andre relevante faktorer konstante og avlese effektene av de forholdene som manipuleres eller endres. Sosiale systemer vil normalt være i kontinuerlig endring, også ut over det som skyldes reformene eller organisasjonsendringene som studeres. Dette gjør at det i enkelte tilfeller blir vanskelig å få grep om hva som faktisk skyldes reformen, og det blir vanskelig å isolere effekten av ett enkelt reformtiltak i perioder hvor det samtidig foregår andre omfattende endringer. Begge disse elementene representerer utfordringer også i forhold til min problemstilling, men jeg har søkt å plassere effekter også i forhold til andre tiltak der dette har vært relevant ut ifra intervjumaterialet. Jeg har også søkt å utelukke effekter som kan ha sammenheng med andre tiltak enn nedbemanningen og strukturendringene, gjennom formuleringen av spørsmålene i intervjuguiden, og ved kun å rapportere effekter og erfaringer som i intervjumaterialet direkte knyttes til disse tiltakene.

2.6.2 Effekt på hovedmål og eventuelle sideeffekter; Hesse, Hood og Peters' modell

I beskrivelsen og analysen av prosessens utfall vil jeg skille mellom effekter på hovedmål, sideeffekter i forhold til de nevnte delmål, samt eventuelle andre mer utilsiktede resultater av prosessen. Jeg undersøker hvorvidt effektene var i samsvar med målsettingene, om de var det motsatte av intensjonene, eller om resultatene var nøytrale i den forstand at de anses for å være verken positive eller negative. For å sortere effektene med utgangspunkt i dette, vil jeg benytte en modell gjengitt i Christensen m.fl. (2004: 155), som er en modifisert utgave av en tabell utformet av Hesse, Hood og Peters (2003). Modellen bidrar til å gi et oversiktlig bilde av nedbemanningen og strukturendringenes effekter for sektorens interne organisering og

virkemåte. Den benyttes videre for å sortere effekter i forhold til om de var intenderte i forhold til målene beskrevet i vedtaksdokumentene, om de var utilsiktede sideeffekter, og om hvorvidt de anses for å være positive eller negative.

Effekter på hovedmål

Sideeffekter	Positive	Ingen	Negative
Ingen	1.Forventet resultat	4.Ingen resultat	7.Negative resultater
Positive	2.Forventet resultat og bonus	5.Ingen forventede resultater, men positiv sideeffekt	8.Negative resultater, men positive sideeffekter
Negative	3.Forventet resultat med risiko	6.Ingen forventede resultater og risiko	9.Negative resultater med risiko

Tabell 2.1: Effekter av endringstiltak. Kilde: modifisert utgave av lignende modell gjengitt i Christensen m.fl (2004: 155), igjen hentet fra Hesse, Hood og Peters (2003)

2.6.3 Forventninger ut ifra det instrumentelle perspektivet

Et instrumentelt perspektiv forutsetter at det er en tett kobling mellom visjoner, mål, programmer, vedtak, organisasjonsutforming, iverksetting og effekter (Christensen m.fl. 2004: 152). En hovedhypotese er at formell struktur påvirker og kanaliserer holdninger og handlinger, og det forutsettes at organisasjonen har god nok informasjon om virkningen av ulike organisasjonsformer og tiltak. Det vil være sammenheng mellom organiseringen av endringsprosesser og deres forløp og utfall, ved at den formelle strukturen skaper analyse- og handlingskapasitet.

Med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv vil jeg derfor forvente at de fastsatte målsettingene vil ha hatt stor betydning for styringen av atferd i denne prosessen, og at effekter og resultater vil avspeile disse. Jeg forventer også at effektene av nedbemanningsprosessen og strukturendringene vil avspeile de målene en homogen ledelse har satt seg, eller ut ifra forhandlingsvarianten, at de vil avspeile ulike interesser. Samtidig vil jeg, med utgangspunkt i det teoretiske fokuset på begrenset rasjonalitet hos beslutningstakere i slike prosesser, forvente at mulighetene for å nå organisasjonens mål vil være begrenset dels av ledelsens mål- og middel forståelse, og dels av deres gjennomslagskraft i forhold til andre aktører som har interesser knyttet til

oppgavene. Hvis man ser trekk ved prosessen som tyder på begrenset rasjonalitet, vil jeg også forvente å finne at dette kan ha medført suboptimale eller utilsiktede effekter i forhold til de fastsatte målsettingene.

2.6.4 Forventninger ut ifra et kulturperspektiv

Perspektivet fremhever at eksisterende organisasjonskultur kan føre til motstand mot eller treghet knyttet til iverksetting av vedtak og nye strukturer, og at effektene som en følge av dette kan utebli (Meyer og Rowan 1977). Ut ifra dette er endringer knyttet til handlinger i samsvar med etablerte normer og verdier, og radikale endringer vil bare kunne skje på det som kalles for avgjørende tidspunkt i en organisasjons historie.

Ut ifra et kulturperspektiv følger derfor en antagelse om at interne krefter i retning av robusthet og stabilitet vil være viktigere enn politiske signaler, og at koblingen mellom målsettinger og faktiske endringer vil være ganske løse. Det hevdes videre at reformer som ikke er kompatible med den etablerte organisasjonskulturen vil bli frastøtt og ikke gjennomført. Hvis jeg i analysen av prosessen finner en organisasjonskultur som virket som en bremsende mekanisme på endringene, vil det ut ifra dette følge en antagelse om at denne reorganiseringsprosessen fikk svake effekter som ikke samsvarte med målsettingene. Samtidig kan organisasjonskulturen også falle sammen med en formell normativ struktur og forsterke denne. Tilsvarende vil jeg derfor forvente å finne sterke effekter dersom jeg finner en organisasjonskultur som virket sammen med eller i hvert fall ikke skapte betydelig motstand mot prosessen.

Kapittel 3. Metode

3.1 Innledning

For å svare på problemstillingen har jeg valgt case studie som overordnet forskningsdesign. Dette er i utgangspunktet en undersøkende studie, med det siktemål å beskrive og forklare nedbemanningsprosessens forløp og dens organisasjonsmessige effekter.

3.2 Case studier som forskningsdesign

Betegnelsen "case" kommer fra det latinske "casus", og understreker betydningen av det enkelte tilfelle. Terminologien vektlegger derfor at det er snakk om et eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for en inngående studie (Andersen 1997: 8). Case studier blir ofte assosiert med "i dybden studier" av et eller noen få fenomen, som søkes å studeres helhetlig i lys av sin umiddelbare kontekst. Dette synet reflekteres også i Yin' s definisjon av begrepet "case", som *"en empirisk studie som undersøker et fenomen innenfor dets naturlige kontekst, særlig når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er klart avgrenset"* (Yin 2003:13).

Ifølge Yin kan man ved hjelp av tre betingelser bestemme når en forskningsstrategi egner seg i forhold til en gitt problemstilling (Yin 2003:4). De tre spørsmålene man bør stille seg er ifølge Yin (2003:5): 1) Hvilken form har spørsmålet man stiller seg i problemstillingen (er det i form av et "hvem", "hva", "hvor", "hvordan" eller "hvorfor" spørsmål?), 2) kan du som forsker kontrollere de faktiske hendelsene, og 3) i hvilken grad er dette et nåtidig eller et historisk fenomen. Min problemstilling kan også skrives som "hvordan ble nedbemanningen i forsvaret iverksatt, og hva har denne prosessen bidratt til å endre ved organisasjonen?"

"Hvordan" og "hvorfor" spørsmål er beskrivende i sin natur ifølge Yin (2003:6), og vil derfor ofte egne seg for strategier som case studier, historiske beskrivelser eller eksperimenter. Forskningsspørsmål som har en "hva"-form egner seg for alle strategiene som han nevner (eksperimenter, survey' s, arkivanalyser, historiske studier og case-studier), hvis de har en undersøkende funksjon (Yin 2003:5-6). Denne oppgaven har som formål å undersøke og beskrive trekk ved nedbemanningsprosessen,

og er en eksplorerende analyse av organisasjonseffekter. Altså vil case studier være en egnet strategi ut ifra den første betingelsen Yin nevner. Når det gjelder i hvilken grad jeg som forsker har kontroll med hendelsene, og hvorvidt man fokuserer på et nåtidig eller et historisk fenomen, vil case studie egne seg som forskningsstrategi når man undersøker nåtidige hendelser, og når disse hendelsene ikke kan manipuleres fullstendig av forskeren (Yin 2003:8). I denne studien er fenomenet relativt nåtidig, da den dekker hendelser hovedsakelig fra år 2000 og frem til i dag. Man vil heller ikke kunne manipulere alle variabler, da fenomenet eksisterer uavhengig av meg som forsker. Man kan derfor ikke anta at man kan manipulere alle sider ved fenomenet. Hvis man går ut ifra disse tre kriteriene kan man altså anta at case studier er en egnet forskningsstrategi i forhold til problemstillingen i denne oppgaven.

Det som kalles for teoretisk fortolkende case studier er ifølge Andersen (1997:68-69) knyttet til interesse for det fenomenet som studeres, samtidig som dette enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en eller flere klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om, her organisasjonsendringer og reformer i offentlig sektor. Man bruker begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale, fordi sentrale begreper og teorier er oppsummeringer og hovedhistorier som går igjen i mange empiriske sammenhenger (Andersen 1997: 70). I denne studien har jeg valgt å bruke sentrale organisasjonsteoretiske perspektiver som et utgangspunkt for å sortere det empiriske materialet. Ifølge Andersen (1997:70) passer teori best i fortolkende case studier nettopp når den aktivt organiserer den største delen av den empiriske variasjonen som et case oppviser.

Når man benytter et slikt utgangspunkt må man imidlertid være oppmerksom på at et empirisk materiale kan fremstilles i forhold til flere hovedhistorier, avhengig av hva som er den styrende interesse og hvilke deler av et materiale man ønsker å fange opp. En historie kan fortelles ganske forskjellig avhengig av teoretisk utgangspunkt. Derfor må man være bevisst på eget perspektiv og egne ”briller”.

Selv om hovedmålet med denne oppgaven er å benytte teorien for å forklare ett enkelt tilfelle, ønsker jeg også å produsere et materiale som kan være relevant i forhold til å

trekke erfaringer som kan komme til nytte for senere endringsprosesser i offentlig sektor. Ved å se på dette caset som et eksempel på en offentlig endringsprosess, som kan ha fellestrekk med endringer i andre organisasjoner, ser jeg på det enkelte case som et eksempel på en klasse eller type fenomener man er interessert i, både empirisk og teoretisk. Ifølge Andersen (1997:70) kan teoretisk utvelgning slik ses på som det å gjøre en enkeltstudie implisitt komparativ. Det komparative ligger i å posisjonere studien, slik at problemfokus ikke bare er knyttet til det unike. Jeg forsøker å gjøre dette ved å ta utgangspunkt i teoretiske perspektiver som organiserer det empiriske materialet i forhold til formell struktur og organisasjonskultur, perspektiver som er anerkjente i litteraturen og som omhandler elementer man kan forvente å finne igjen i de fleste offentlige organisasjoner. Også ved å omhandle temaer som etatsorganisering, sentralisering og medbestemmelse i offentlig sektor, forsøker jeg å kumulere kunnskap som kan komme til nytte i senere endringsprosesser. Dette er problemstillinger som ikke er unike for Forsvaret, men som de fleste etater og departementer må forholde seg til både på daglig basis og i endringssituasjoner. Et slikt perspektiv forutsetter at det som konstituerer en empirisk avgrensning av et case ikke er gitt, men konstitueres gjennom koblingen til et teoretisk definert univers. Mens den fortolkende delen av dette case studiet tar utgangspunkt i etablerte begreper og teori for å redigere data, så er siktemålet med oppgaven også å videreutvikle teorien gjennom å koble enkelttilfellets empiriske variasjon til mer generell organisasjonsteoretisk relevans.

3.3 Datainnsamling og kilder

Datainnsamlingen er gjennomført som en triangulering mellom flere ulike kilder, hvor data hovedsakelig er innhentet gjennom analyse av relevante dokumenter og gjennom dybdeintervjuer med personer som har inngående kjennskap til prosessen og dens effekter. Utfyllende kildebruk bidrar til å redusere de enkelte kildetypenes svakheter, ved at man får mulighet til å kryss-sjekke opplysninger. Disse datainnsamlingsmetodene har også ulike fordeler i forhold til å innhente forskjellige typer informasjon i forhold til de relevante teoretiske perspektivene. Mens de skriftlige kildene har egnet seg svært godt til å gjøre rede for målsettinger, prosessens formelle

normative struktur, kvantitativ måloppnåelse og strukturendringer, så har intervjuene vært nødvendige for å kunne beskrive faktisk atferd og mer uformelle prosesser og normer, samt effekter.

3.3.1 Dokumentmateriale

Dokumentene jeg har analysert er hovedsakelig offentlige dokumenter, som innebærer blant annet relevante offentlige utredninger, Stortingsproposisjoner, Stortingsmeldinger, Iverksettingsbrev, Militærfaglige utredninger, og Forsvarsstudier (se dokumentliste). Slike offentlige dokumenter må anses som pålitelige, om enn noen ganger utilstrekkelige, kilder. Jeg har også benyttet en rapport utført av den interdepartementale arbeidsgruppen om AST, en undersøkelse om ansatte i Forsvarets holdninger og preferanser i personalspørsmål, og en rapport utført av Statskonsult i 2006. Den siste er en evaluering av den overordnede omstillingsprosessens grad av måloppnåelse. Denne rapporten omhandler også sider ved prosessen som min problemstilling kommer inn på, og har derfor blitt brukt for å dobbeltsjekke egne funn. Statskonsult har benyttet dybdeintervjuer med ansatte i Forsvaret samt dokumentanalyse som kilder, og jeg anser derfor rapporten for å være reliabel selv om den representerer andrehåndskjennskap til prosessene. Undersøkelsen foretatt av Lønnsprosjektet blant de ansatte i Forsvaret har også blitt gjennomgått metodisk, og jeg anser den for å ha god reliabilitet gjennom solide utvalgsmetoder. Men som sagt var det nødvendig å kartlegge også andre aspekter ved prosessen enn dens målsettinger og formelle struktur for å dekke problemstillingen. Intervjuer har derfor vært et nødvendig supplement til dokumentene.

3.3.2 Intervju som metode

Ifølge Rubin & Rubin (2005:47-48) er det visse spørsmål man kan stille seg for å få bekreftet om kvalitative intervjuer egner seg som datainnsamlingsmetode i forhold til en gitt problemstilling. Det første spørsmålet er: ” ser du etter nyanser i det store bildet?”. I denne studien ønsker jeg å finne ut hva som faktisk hendte innefor og ved siden av formelle strukturer, og jeg behøver derfor å gå nærmere inn på nyanser og meninger om det som hendte, og ikke bare den offisielle versjonen. Problemstillingen fordrer også at jeg undersøker betydningen av mer uformelle prosesser og

organisasjonskultur, noe som igjen gir behov for et dypere og mer inngående bilde av hendelser og meninger omkring prosessen. Det andre spørsmålet man bør stille er hvorvidt det å svare på problemstillingen fordrer at du kan skissere hvordan nåtidige situasjoner er et resultat av tidligere hendelser (ibid). Problemstillingen handler nettopp om å skissere en prosess for deretter å analysere dens effekter. Kvalitative intervjuer synes derfor å være en egnet metode for datainnsamlingen også ut i fra dette premisset.

Målet med intervjuene har vært å utarbeide en helhetlig beskrivelse av prosessen ved å sette sammen hva de forskjellige respondentene sier, med det i tankene at hver person kan ha sin egen forståelse av hendelsene. Som forsker er det jeg som sorterer, balanserer og analyserer hva jeg hører, og slik konstruerer min egen fortelling av hvordan prosessen forløp.

Rubin & Rubin (2005:11) kaller dette for ”topical interviews”, eller ”saksintervju”, og fremhever at intervjueren spiller en aktiv rolle i slike intervjuer. Det er forskeren som bestemmer tema, og man bruker lang tid på å finne respondenter som mest sannsynlig vet svarene på det man ønsker å finne ut. Intervjuer forsøker også å holde samtalen inne på relevante tema. I analysen er det ofte færre direkte sitat fra respondentene, og mer fortolkninger og konklusjoner trukket av intervjuer. Rubin & Rubin (2005: 9-10) beskriver også en annen idealtipe hva angår kvalitative intervjuer, nemlig kulturintervju. For å lære om kulturen i en organisasjon spør forskeren medlemmer av organisasjonen om hva som er ansett for å være sosialt passende, lytter etter og diskuterer begreper som er spesielle for en gruppe eller en setting, og undersøker hva medlemmene av organisasjonen blir sosialisert inn i. Finnes det delte verdier og normer? Opplever medlemmene å ha sterke normer for hvilken oppførsel som anses som passende av andre medlemmer i organisasjonen? Hvilke identiteter er styrende for organisasjonens medlemmer? I praksis inneholder mitt intervjuopplegg både en kulturell tilnærming og sakstilnærming, ut ifra den samme todelingen i hvilke teoretiske perspektiver jeg har valgt å benytte som utgangspunkt for å studere caset.

I intervjuopplegget har jeg hatt i bakhodet en forståelse av intervjusituasjonen som Rubin & Rubin (2005: 36-37) kaller for ”the Responsive Interviewing Model”. Ut ifra en slik modell handler intervjuene jeg har foretatt om å samle inn respondentenes

tolkninger, erfaringer og forståelse av sine omgivelser. Jeg har også vært bevisst på at mine egne meninger, erfaringer, teoretiske perspektiver, samt kulturelle ”briller” og fordommer, kan spille inn på intervjuene. Jeg har derfor fokusert på å ikke virke ledende på den som intervjues, og har av samme grunn stilt spørsmål som er brede nok til at man unngår begrensninger på hva respondenten kan svare. Man skal også lytte til hva respondentene forteller, og modifisere spørsmålene slik at man undersøker det man faktisk hører, og ikke bare det man forventet å finne før intervjuet startet (ibid). Responsive intervjuer er altså fleksible, og fordi intervjueren må lytte nøye og følge opp innsikter og nye elementer under intervjuet, må man også være forberedt på å forandre kursen på datainnsamlingen ut ifra det man lærer. Man kan slik komme til å endre hvem man har planlagt å snakke med etter hvert som man finner ut mer om temaet man ønsker å studere. Et annet element ut i fra denne modellen er at intervjuer og respondent får et forhold som kan resultere i at privat informasjon utveksles, noe som gir en forpliktelse i forhold til å beskytte den som intervjues. Intervjueren bruker også av respondentens tid og energi, og man bør derfor gi lojalitet og beskyttelse i retur (ibid). Målet med intervjuene har vært å finne ut hvordan intervjuobjektene forstår sine erfaringer. Individuelle tolkninger ses ikke på som rette eller gale, men som forskjellige biter av et puslespill, som jeg som studerer fenomenet forsøker å sette sammen, for å forstå hva som faktisk hendte, og for slik å forsøke å presentere en mest mulig nøyaktig versjon.

Etter at jeg valgte tema og problemstilling for analysen, ga dette rammer for hvilke grupper som burde inkluderes i datainnsamlingen for å få et mest mulig helhetlig og reelt inntrykk. Intervjuobjektene bør ifølge Rubin & Rubin (2005:64-65) være mennesker med mye erfaring og kunnskap, som har relevant førstehånds kjennskap til fenomenet du studerer. Resultatene vil også øke sin kredibilitet hvis du intervjuer individer som reflekterer flere ulike perspektiver (ibid). Når man velger å benytte dybdeintervjuer som metode er dette fordi man søker å beskrive et komplekst fenomen, og nettopp pga denne kompleksiteten er det avgjørende at man innhenter ulike eller overlappende oppfatninger, og nyanserte forståelser som forskjellige individer innehar (Rubin & Rubin 2005:67). Hvordan man velger intervjuobjekter er altså sentralt for å bygge opp overbevisende materiale. Man må snakke med personer

som har den riktige erfaringen, som vet mye om emnet, og som er villige til å fortelle deg det de vet. Intervjuobjektene skal også kollektivt representere et helhetlig bilde av temaet du studerer, mens man samtidig har valgt personer som har forskjellig nok bakgrunn til å gi overbevisende bevis for den forklaringen man forsøker å bygge opp (ibid).

Intervjuene har vært foretatt med representanter for Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando/Forsvarsstaben, og Forsvarssjefens omstillingsprogram Argus. Jeg har også intervjuet personer som satt sentralt i Luftforsvarsstaben, Hærstaben, Sjøforsvarsstaben, FLO og Heimevernsstaben, samt representanter for mer lokalt sjefsnivå i Hæren, Luftforsvaret, og Sjøforsvaret. Jeg har også intervjuet de tre største arbeidstakerorganisasjonene i sektoren. Respondentene har systematisk blitt valgt ut som et mest mulig strategisk utvalg, med den hensikt å få med representanter for alle de aktørene og nivåene i Forsvaret som er sentrale i forhold til problemstillingen. Intervjuobjektene har vært personer med førstehåndskjennskap til prosessen og situasjonen i dag, som har mye erfaring og kunnskap. Jeg har også vært bevisst på å velge respondenter som kan forventes å representere ulike perspektiver. Utvalget ble foretatt på bakgrunn av opplysninger gitt fra informanter, eller på bakgrunn av opplysninger om tidligere stillinger funnet på Forsvarsnett. Ettersom jeg gjennomførte flere intervjuer har jeg også spurt respondentene om råd i forhold til hvem jeg burde snakke med videre. At respondenter gir forslag til andre som bør intervjues kan gi en skjevhet i utvalget, men jeg har forsøkt å unngå dette ved å velge ut respondenter på bakgrunn av posisjon og ikke person.

Intervjuene har vært gjennomført som besøksintervjuer med bruk av semi-strukturert spørreskjema. Varighet fra 30 minutter til 2 timer. Spørsmålene har vært formulert relativt åpne i begynnelsen for å oppmuntre respondenten til selv å velge retning, men med oppfølgingsspørsmål dersom respondenten ikke kommer inn på aspekter som er sentrale i forhold til problemstillingen. Flere spørsmål fikk en form som i realiteten inneholder to spørsmål, igjen for ikke å lede respondenten i en særskilt retning. Et eksempel: ” Er det etter din mening blitt mer eller mindre samarbeid på tvers av enhetene i Forsvaret nå, enn det var før 2002?”. Ved å spørre slik ønsket jeg å indikere at det kan ha gått begge veier, og åpner for et nyansert svar.

Hovedspørsmålene endret seg noe i løpet av datainnsamlingen, etter hvert som jeg lærte mer om prosessen og relevante tema, men de instrumentelle og kulturelle perspektivene, samt de avhengige variablene jeg ønsket å studere, var hele tiden underliggende kategorier og temaer for datainnsamlingen. De samme hovedspørsmålene ble stilt til alle de ulike respondentene, noe som ga muligheter til å kryss-sjekke opplysninger fra flere kilder. Noen ganger kan også flere versjoner fortelle noe viktig om konflikter som har oppstått, tema der enhetene fortsatt kan ha interesse av å fortelle forskjellige versjoner av samme hendelse, eller hvor det er uenigheter om hvorvidt en utvikling har vært til det bedre eller det verre. I slike tilfeller kan inkonsistente svar være viktige funn i seg selv. Jeg har i alt gjennomført 18 besøksintervjuer og et intervju over videokonferanse. Intervjuene ble tatt opp som lydopptak og senere transkribert ordrett for å få med alle viktige nyanser ved respondentenes svar. Jeg opplevde ikke at respondentene i nevneverdig grad ble påvirket av at lydopptak ble gjort, selv om man vanskelig kan vite dette sikkert. Men ingen av respondentene reagerte negativt på forespørsel om hvorvidt dette var i orden. Jeg anså lydopptak som viktig både for å være sikker på å få med alle viktige elementer, og for å skape en situasjon der jeg kunne holde samtalen gående i et naturlig tempo, med oppfølgings spørsmål der hvor dette var nødvendig.

Ved besøksintervjuer fremhever Mordal (1989) at svaret ofte vil bli påvirket både av måten man stiller spørsmålet på, og av respondentens oppfatning av seg selv, intervjueren og atmosfæren som intervjueren skaper. Fordeler med besøksintervjuer er at det gir rom for mange spørsmål og en rekke ulike tema, at man raskt kan avklare eventuelle misforståelser, og at man kan tolke respondentens oppførsel. Det gir også god mulighet for å bruke åpne spørsmål, og til å lette overgangen fra et tema til et annet (Mordal 1989). Ulempene ved slike intervjusituasjoner er at det er vanskelig å kontrollere hva som skjer under selve intervjusituasjonen, og hvorvidt respondenten påvirkes av ulike trekk ved den som intervjuer. Spørsmål kan for eksempel oppfattes som ledende avhengig av rekkefølgen de stilles i, og ut ifra oppfølgings spørsmål fra intervjuer. Denne formen for datainnsamling krever derfor at intervjuer fremstår som objektiv og stiller spørsmål på en nøytral måte, for å unngå at intervjuer påvirkes av egne forhåndsoppfatninger, som har lett for å oppstå etter at flere intervjuer er foretatt.

Jeg har derfor vært veldig bevisst på å unngå å oppfattes som ledende, og på å søke å holde et åpent sinn helt frem til intervju med siste respondent.

3.4 Vurdering av validitet og reliabilitet

Ved å gjøre bevisste og strategiske valg av intervjuobjekter har jeg forsøkt å gi undersøkelsen kredibilitet. Ved å velge ut intervjuobjekter som kan forventes å ha ulikt syn på de samme hendelsene, for slik å søke å sette sammen et fullstendig bilde, ved å sjekke fakta med relevante dokumenter, ved å stille oppfølgingsspørsmål og kryss-sjekke svar, og ved å ha flere kilder til alle konklusjoner jeg trekker i analysen, har jeg søkt å ivareta studiens reliabilitet.

Jeg har som nevnt også gjort lydopptak av alle intervjuer, for deretter å transkribere dem direkte. Jeg har nedskrevet absolutt alt som ble sagt av både meg som intervjuer og respondenten, for å forsikre meg om at ingen nyanser ved svarene eller eventuelle bias i spørsmålsstillingen har blitt utelatt i konklusjonene som er blitt trukket. Alle transkriberingene har deretter blitt sammenlignet, slik at alle slutninger bekreftes av flere kilder, og jeg har fått sjekket at de slutningene jeg trekker ikke har blitt motbevist av utsagn fra andre intervjuobjekter. Jeg har fokusert på å ikke lede intervjuobjektene i noen retning, og å ikke trekke noen slutninger før siste intervju var foretatt. Nøyaktighet betyr også at jeg har forsøkt å skape en beskrivelse av organisasjonen og prosessen som deltakerne i undersøkelsen vil kjenne seg igjen i. For å gi undersøkelsen troverdighet har det også vært viktig å se objektivt på det jeg har blitt fortalt, da noen av respondentene kan ha interesse av å fremstille hendelser på en spesiell måte. I sammenheng med dette fokuserte jeg også på å gi respondentene en følelse av trygghet, slik at de følte at de kunne svare åpent, og at det ikke var noen grunn til å lyve. Jeg fortalte om bakgrunnen min før vi begynte, og sa at respondentene ville bli anonymisert i oppgaven. Mange spurte om dette med en gang jeg kom, noe som indikerte at noen var usikre på min bakgrunn og hva materialet skulle brukes til. Dette forsterket troen på at anonymisering var viktig for å skape en trygg intervjusituasjon. Spørsmål som jeg anså for å kunne være litt betente ble plassert midt i intervjuguiden av samme årsak. I noen tilfeller kan det ha synes som om enkelte har følt en trang til å gi et formelt svar pga sin stilling. Jeg har da i noen tilfeller forsøkt å

stille spørsmålene på en indirekte måte. Intervjuobjektene vet også at jeg kom til å snakke med alle parter, de vil derfor også ha visst at sannheten ville komme for en dag uansett. At respondentene har førstehåndskjennskap til temaene i problemstillingen øker undersøkelsens validitet. Der respondentene uttrykker usikkerhet eller ikke har førstehåndskjennskap til tema det spørres om legges disse svarene mindre vekt på i den endelige analysen.

Dybdeintervjuer gir mye og detaljert informasjon, men må altså betraktes ut i fra at dette er subjektive meninger om hendelser som i mange tilfeller ligger noe tilbake i tid. Respondentene kan også ha bakenforliggende motiver for å svare på en måte som ikke nødvendigvis er helt i overensstemmelse med virkeligheten. Resultatene må derfor ses på i lys av dette, men jeg mener fortsatt at intervjuer var den beste måten å få svar på min problemstilling, da jeg vanskelig kunne fått like detaljert informasjon om prosessens forløp og effekter ved bruk av en annen metode.

En annen metodisk utfordring ved intervjuer er utformingen av spørreskjemaet. Jeg valgte som sagt å benytte et semi-strukturert skjema, som åpner for mer selvstendig resonnering fra respondentene. Det er imidlertid viktig å være bevisst på at spørreskjemaet er utformet ut ifra min referanseramme. Problemstillingen har vært utgangspunkt for utformingen av spørsmålene, og man får dermed en referanseramme som påvirker hva jeg velger å spørre om. Dette, sammen med spørsmålenes rekkefølge, tema og utforming vil kunne påvirke respondentene. Jeg mener imidlertid at jeg har fått valide data ved å forsøke å unngå ledende spørsmål og fremtoning, og ved å dobbeltsjekke alle funn fra intervjuene.

Analysen av datamaterialet har foregått som en gjennomgang av de transkriberte intervjuene og de ulike dokumentene. Jeg har gått gjennom de transkriberte intervjuene og sammenlignet svarene fra forskjellige enheter og personer, for slik å forsøke å finne sammenfallende svar som igjen gir konklusjoner eller mønstre som forteller noe om prosessen og dens effekter. Gjennom å veie disse ulike versjonene opp mot hverandre skapes en egen analyse av hendelsene. Intervjumaterialet sorteres med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene og de avhengige variablene, og funnene kryss-sjekkes med skriftlige kilder. Slik integreres

de ulike bitene jeg har fått gjennom de ulike intervjuene og dokumentanalysen sammen i en sammenhengende fortelling.

Jeg har i dette kapitlet forsøkt å demonstrere validitet gjennom etterprøvbarehet: at en leser av denne oppgaven kan følge datainnsamlingsprosessen og måten dataene ble analysert på. Ved å gi en nøyaktig beskrivelse av metode, kilder og teoretisk vinkling kan leseren vurdere nøyaktighet og grundighet i datainnsamlingen, og den teoretiske rammen jeg har hatt som utgangspunkt. Undersøkelsen har en høy grad av validitet dersom andre kan gjøre nøyaktig samme undersøkelse og komme frem til samme svar. Ved å innarbeide en nøyaktig rapport over hva jeg gjorde og tenkte, kan leseren selv vurdere analysens validitet og reliabilitet.

Kapittel 4. Beskrivelse og analyse av prosessens forløp

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for målsettingene med nedbemanningsprosessen slik de fremkommer fra dokumentanalysen. Jeg skisserer deretter prosessens formelle struktur med utgangspunkt i aktiverings- og defineringsaspekter. Fokus er altså på ulike aktørers deltakelse og roller, formell beslutningsatferd, og den dominerende tenkningen rundt organisasjonsdesign, måloppnåelse og prosessens struktur. I den andre delen av kapitlet gjør jeg rede for prosessen slik den fremkommer fra dybdeintervjuene, før jeg analyserer dette materialet ved å ta utgangspunkt i henholdsvis et instrumentelt og et kulturelt perspektiv. Slik forsøker jeg å beskrive prosessens forløp ved å analysere sentrale trekk i lys av de teoretiske perspektivene.

4.2 Målsettinger

Målene for omstillingen som helhet ble definert i St.prp.nr. 45 og St.prp.nr. 55, og utdypet i tilhørende iverksettelsesbrev. Antall årsverk skulle reduseres med minimum 5000 i forhold til antallet i FMO per 1.september 2000. Innen utløpet av omstillingsperioden skulle samlede utgifter til personelldrift reduseres til et maksimalnivå, og all virksomhet skulle være opphørt ved enhetene som var vedtatt nedlagt, samt at de nye enhetene skulle være fullt operative. Disse hovedmålene kan derfor beskrives som veldig klare i vedtaksdokumentene.

Retningslinjene for hvordan dette skulle oppnås er imidlertid noe mer uklare, særlig for mange delmål som senere beskrives i dokumentene. Gjennom de vedtatte strukturendringene ønsket man nemlig også å oppnå flere effekter som kan omtales som mer kvalitative mål, i motsetning til kvantitative mål om reduksjoner i antall ansatte og medfølgende reduksjoner i driftskostnader. Sektorens ressurser og virksomhet skulle endres fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar, hvor man så behov for styrker som på kort tid skulle kunne sendes ut i internasjonale oppdrag. Ut ifra et endret sikkerhetsbilde ønsket man derfor å styrke det som kalles for den ”spisse enden” av Forsvaret. Mer ressurser skulle brukes på operative kapasiteter, og mindre

på administrative ledd og støttefunksjoner. Forsvarssektoren skulle også få styrket sin evne til strategisk planlegging, styring og kontroll, og med det bedre sin evne til å kunne kontrollere mengden av og typen personell i organisasjonen, disponere personellet og kompetansen det råder over, samt å kunne rasjonalisere Forsvarets fredsorganisasjon fortløpende. I tillegg skulle man sørge for at tilstrekkelig personell med kritisk kompetanse ble i Forsvaret. De kvalitative målsetningene kan med dette kategoriseres i tre grupper:

Strukturelle målsettinger: som en følge av den nye organisasjonsstrukturen ønsket man en mindre organisasjon som kunne drives mer kostnadseffektivt. For å oppnå dette ønsket man å redusere og effektivisere stabs-, støtte og ledelsesenheter, for å skape en slankere og mindre topptung organisasjon. Strukturendringene skulle også benyttes som et virkemiddel for å eliminere dobbeltarbeid og uklare ansvars- og arbeidsfordelinger. Man så også for seg en horisontal integrering av organisasjonen, med et tettere samarbeid mellom FD/FO gjennom ISL, og mellom forsvarsgrenene som et resultat av samordnede støttefunksjoner. En slik samordnet ledelsesstruktur skulle gi bedre styrings- og kontrollevne.

Personellpolitiske målsetninger: kompetanse blir i vedtaksdokumentene beskrevet som ”en kritisk ressurs”, og den nye virksomheten skulle bidra til å opprettholde og utvikle kompetanse og operativ kapasitet. Man fremhever videre viktigheten av at Forsvaret fortsatt skulle fremstå som en god og attraktiv arbeidsplass, og derfor skulle omstillingen gjennomføres slik at Forsvaret ved slutten av perioden rådet over et høyt motivert personellkorps, med tilstrekkelig kompetanse til å løse Forsvarets oppgaver. Som et resultat av dette var det også en målsetting at reduksjonene skulle foretas ved frivillig avgang så langt dette var mulig. Man fokuserte også på at evnen til styrkeproduksjon ikke skulle svekkes. Fremover var målet at Forsvaret skulle føre en personellpolitikk som egner seg til å tilpasse personellstrukturen til skiftende krav, samtidig som den skulle bidra til å motivere personellet og opprettholde kompetansen i organisasjonen.

Faglig autonomi: Regjeringen og senere Stortinget vurderte det også i dokumentene som viktig at både Stortinget selv og offentligheten ville få tilgang til kvalifiserte og uavhengige fagmilitære synspunkter.

Organisasjonsdesign og strukturelle endringer, samt reduksjoner, synes ut ifra dette å være tenkt som sentrale virkemidler for å oppnå en organisasjon som var slankere og mer kostnadseffektiv, med klar ansvars- og arbeidsfordeling, fokus på Forsvaret sin operative evne, en tettere horisontal integrering, og bedre styrings- og kontrollevne. Selv om mange av delmålene for omstillingen slik dreier seg rundt kvalitative mål, så fremkommer det fra dokumentene at de kvantitative målene var hovedprioritet. De ulike kvalitative målene nevnes flere steder i St.prp.nr. 45, men blir mindre tilstede i iverksettelsesbrev og nedover i dokumenthierarkiet. Strukturendringene preges av et organisasjonsdesign som har som formål å utforme Forsvaret til en instrument som kan ivareta nye utfordringer innenfor gitte kostnadsrammer. I beskrivelse av tiltak og ønskede effekter synes dokumentene å hvile på en klar mål- og middel forståelse av antatte konsekvenser og effekter av de vedtatte endringene, og målene i vedtaksdokumentene bærer tydelig preg av et ønske om å omforme forsvarssektoren til et kostnadseffektivt og produktivt redskap for den politiske ledelse.

4.3 Prosessbeskrivelse

4.3.1 Formell normativ struktur

Som nevnt tidligere var de kvantitative målene for omstillingen ansett for å være klare. Men retningslinjene for hvordan disse skulle oppnås ble overlatt til departementet og FMO. Fra Departementets side ble det utarbeidet overordnede mål for omstillingen, som gjenspeiler de kvantitative målene nevnt ovenfor. Disse ble deretter satt sammen i milepælsplaner for forsvarssektoren. For å kunne følge opp fremdriften ble det utarbeidet resultatindikatorer for målene, som det ble stilt rapporteringskrav til. Mål- og resultatstyring var slik et annet sentralt virkemiddel i prosessen. Dette og flere tildelte virkemidler som omhandles nedenfor skulle benyttes for å gjennomføre en målrettet og kontrollert nedbemanning av FMO, med sikte på at Forsvaret skulle inneha en mest mulig hensiktsmessig personellstruktur innen omstillingsperiodens

utløp i 2005. FD skulle med jevne mellomrom orienteres om fremdriften i nedbemanningen, og personellreduksjonene skulle presenteres i form av oversikter over oppnådde årsverkreduksjoner for henholdsvis sivilt og militært personell. Makroreduksjoner i lønnsbudsjettet skulle spesifiseres, og totale reduksjoner i personellrelaterte kostnader synliggjøres (IVB 2001, til St.prp.nr 45). Slik ønsket man å måle de tallmessige reduksjonene med jevne mellomrom, for å kunne dokumentere og tallfeste gevinster. Dette var et punkt hvor man hadde gjort seg erfaringer i de første forsøkene med reduksjoner på nittitallet, hvor det var vanskelig å dokumentere gevinstene i ettertid.

Ut ifra dette oppdraget fikk Forsvarssjefen det overordnede ansvar for å iverksette nedbemanningen i den militære organisasjonen. For å ivareta dette ansvaret ble Program Argus opprettet som et styringsverktøy for FSJ, og gjennom dette programmet, og gjennom overkommandoen og senere Forsvarsstaben, skulle FSJ styre, koordinere og måle resultatoppnåelse, mens linjen skulle iverksette. Ved at linjeorganisasjonene skulle iverksette fikk Generalinspektørene, samt sjef FLO, ansvaret for å gjennomføre reduksjoner og strukturendringer i sine enheter. Stramme rammer var imidlertid gitt disse i form av antall årsverk, tildelte ressurser, og enkelte vedtatte strukturendringer. Men innenfor disse rammene var det opp til GI'ene å utforme og iverksette nedbemanningsprosessen i sine respektive organisasjoner.

<p>Sentralt nivå: FM, FD, FSJ, FO/FST, Argus</p>	<p>Oppdrag fra FD i form av målsettinger, tidsfrister og overordnede rammer. FSJ har ansvaret for å iverksette nedbemanningen i den militære organisasjonen. Program Argus skulle koordinere og måle resultatoppnåelse.</p>
<p>Linjeorganisasjonen: GIH, GIS, GIL, GIHV, og sjef FLO med sine staber</p>	<p>Mens Argus skulle identifisere og konkretisere, var det linjens ansvar å iverksette. GI'ene og senere sjef FLO fikk ansvar for måloppnåelse i sine enheter. Måloppnåelse og gevinstrealisering skulle rapporteres jevnlig til FD.</p>

Tabell 4.1: Prosessens formelle struktur

Den formelle strukturen var altså at oppdrag fra FD kun skulle gis i form av målsettinger, tidsfrister og overordnede rammer for gjennomføringen. Det var opp til FSJ og øvrige sjefer i underliggende virksomheter å fordele og gjennomføre

oppdragene, og kontrollen med gjennomføringen skulle skje i form av en løpende gjennomføring i hele organisasjonen (Kilder: St.prp.nr. 45 og St.prp.nr.55 med tilhørende iverksettelsesbrev).

4.3.2 Sentrale virkemidler

Som nevnt var strukturendringer et sentralt virkemiddel i omstillingen, og mye av personellreduksjonene skulle foretas nettopp som et resultat av store endringer i sektorens organisering. Blant annet skulle FD og FO ved innføringen av ISL reduseres med minst 40 %, noe som var forventet å tilsvare minst 700 årsverk. Forsvarets overkommando skulle legges ned tidligst mulig i omstillingsperioden, og senest innen 31. desember 2004. Gjennom en reduksjon av kommandostrukturen forventet man at ytterligere 650 årsverk ville kunne reduseres, og effektiviseringen av støttevirksomheten inn i en organisasjon, Forsvarets logistikkorganisasjon, var også forventet å gi effektiviseringspotensiale. Nedbemanningen foregikk altså innenfor en ramme hvor flere sentrale strukturendringer påvirket hvor reduksjonene skulle foretas. De mest sentrale var som nevnt nedleggelsen av virksomhet flere steder i landet, opprettelsen av Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO), og beslutningen om å innføre Integrert Strategisk Ledelse av Forsvaret (ISL). Jeg vil derfor kort gjøre rede for disse.

Integrert strategisk ledelse. Med behandlingen av St.prp.nr. 45 ble det vedtatt at Forsvarets overkommando skulle legges ned, og at det skulle opprettes en Forsvarsstab som skulle samlokaliseres med Forsvarsdepartementet. I mellomtiden hadde det vært Stortingsvalg, og Stoltenberg I regjeringen, hvor Bjørn Tore Godal (AP) hadde vært Forsvarsminister og sentral i denne prosessen, gikk av i 2001. Bondevik (Krf) dannet ny regjering, og Kristin Krohn Devold (H) tok over som Forsvarsminister.

Det videre arbeidet med omstillingen før, under og etter dette regjeringsskiftet munnet ut i St.prp.nr. 55 (2001-2002), også kalt "gjennomføringsproposisjonen". Her ble det vedtatt at ledelsen skulle integreres organisatorisk og geografisk. Forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i FO skulle integreres i FD, og i august 2003 ble omorganiseringen av Forsvarets øverste ledelse iverksatt (Tvetbråten 2006: 57). Med dette ble FSJ og hans strategiske funksjoner overført til FD, og

departementet ble utvidet med ansettelse av 100 offiserer. FO ble nedlagt, og det nye FST med 184 ansatte opprettet. I innstillingen ble det ifølge Tvetbråten (2006: 56) understreket at FSJ fortsatt skulle beholde en uavhengig rolle. Fagmilitære råd skulle videre sikres ved at FSJ fikk ytterligere nærhet til politiske beslutninger ved å integreres med FD, og ved at hundre offiserer skulle bli en del av departementet. Det nevnes imidlertid i St.prp.nr. 45 (punkt 7.2.1.2) at man muligens burde vurdere nærmere en høringsordning, som kunne sikre Stortinget og den øvrige offentlighet tilgang på uavhengige fagmilitære råd. FST og FD er i dag samlokalisert i nye lokaler på Akershus festning, og med dette endret også styrkeforholdet mellom departement og etat seg ganske radikalt. Fra et FO med ca 1400 ansatte og et departement med 200 ansatte, gikk man med dette til en struktur med mer enn 300 ansatte i FD og 184 i FST. Dette tiltaket var altså en sentral del av nedbemanningen.

Forsvarets logistikkorganisasjon. I Stortingsproposisjon nr. 55 (1999-2000) la regjeringen frem et forslag om at logistikkfunksjonene i Forsvaret skulle effektiviseres ved å etablere Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). Det meste av Forsvarets logistikkfunksjoner ble med dette samlet i en organisasjon, med en felles sjef. Målsettingen med tiltaket var at opprettelsen av en felles organisasjon skulle føre til at militære og sivile ressurser ville kunne ses i sammenheng, og at Forsvarets ressurser ville kunne utnyttes mer helhetlig og bidra til å redusere Forsvarets ubalanser mellom henholdsvis oppgaver og ressurser, drift og investering. Frem til dette tidspunktet hadde logistikkfunksjonene vært organisert i tre forsyningskommandoer (Hær, Sjø og Luft), Forsvarets tele- og datatjeneste, og som forvaltningsledd i generalinspektørens lokale og regionale organisasjon. Et hovedmål med omstillingen var derfor å gjøre styringen av denne funksjonen mer effektiv og oversiktlig, noe som man i sin tur mente at ville gjøre Forsvarets logistikkfunksjoner mer fleksible, omstillingsdyktige og kostnadseffektive. Etableringen av FLO ble gjennomført som en prosess i tre faser i løpet av tidsrommet 2002-2004. I fase 1 ble det etablert en felles ledelse under en sjef, og organisasjonen ble vertikalt integrert med fokus på sterk styring og klare ansvarsforhold som fulgte en hierarkisk struktur. Man innførte også en rekke fellesorganisasjoner som skulle bidra til stordriftsfordeler (Hanson 2006:2). Dette kan

ses på som en form for horisontal integrasjon. Fase to ble gjennomført med etableringen av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon, mens man i fase tre la til rette for en prosessbasert internstruktur.

En redusert styrke- og kommandostruktur innebar nedleggelse av de daværende Forsvarskommandoene, Sjøforsvarsdistriktene, og distriktskommandoene i Hæren. Man opprettet et fellesoperativt hovedkvarter på Jattå, Landsdelskommandoen for Nord-Norge ble lagt til Reitan utenfor Bodø, og en ny landsdelskommando for Sør-Norge i Trondheim. Årsverkrammen for disse ble til sammen lagt til 495. I alle grenene ble det lagt opp til nedleggelse av virksomhet ved mange av de territoriale leirene, basene og flystasjonene rundt om i hele landet. Kraftige nedtrekkskrav i forhold til antall personell ble også gitt; i Hæren skulle man ned på 2300 mann, i Sjøforsvaret havnet rammen på rundt 1900 stillinger, i Heimevernet gikk man ned fra 660 til 525 årsverk, og i Luftforsvaret var rammen på ca 1700 årsverk. I flere tilfeller var disse rammene betydelig lavere enn det de hadde meldt inn at de ville behøve for å utføre de pålagte oppgaver. Rammen for FLO lå rett i underkant av 5000 årsverk. Med denne nedbemanningen gjorde man store endringer i rammene for de ulike organisasjonsenheter, og la grunnlaget for at man ville behøve nye strukturer om man skulle ha mulighet til å drive virksomheten med dette nye antallet personell.

Program Argus. Ved siden av strukturendringene var etableringen av Program Argus et viktig omstillingsvirkemiddel. Argus ble etablert som et program som skulle koordinere omstillingen på vegne av FSJ. Argus' mandat var å holde et helhetsperspektiv på Forsvaret og sikre nødvendig gjennomføringskraft i organisasjonen, uten selv å være utøvende. Det sies videre at Argus skulle fungere som en katalysator, koordinator og en kunnskapsbase, som skulle støtte og påvirke linjeorganisasjonen i å nå målsettingene. Argus skulle også bidra til å identifisere nye områder for effektivisering, og utarbeide oppdrag for de enkelte endringsprosessene. Forsvarets linjeledelse var ansvarlige for at målene ble nådd og skulle utføre oppdragene, mens Argus skulle vektlegge og identifisere gevinstrealisering, samt sørge for anbefaling og koordinering av alle endringsprosjekter slik at man unngikk

suboptimale løsninger (Kilde: Program Argus). I undersøkelsen utført av Statskonsult i 2006 (rapport 2006: 19) hadde samtlige av deres respondenter gitt uttrykk for at Argus var helt sentral og av avgjørende betydning for å nå omstillingsmålene. Sterk toppledelsesforankring, tidlig oppstart (2000) og etablering utenfor linjen nevnes som viktige årsaker til at de sentrale målene for omstillingen ble nådd.

Omstillingsregnskapet ga en totaloversikt over fremdriften i omleggingen, og gjennom denne rapporterte Argus månedlig status på de fem områdene: driftskostnader, personell, eiendoms- og bygningsmasse, materiell, og organisasjon. For at Forsvarets politiske og militære ledelse skulle kunne holde løpende oversikt over fremdriften i og retningen på omstillingen hadde man som nevnt utarbeidet et sett med resultatindikatorer (MRI), som utgjorde kjernen i omstillingsarbeidet og var det sentrale verktøyet for oppfølging av omleggingsprosessen (Statskonsult 2006: 18). Omstillingsregnskapet var derfor sentralt i FMO's resultat- og kontrollrapporter, og i Forsvarssjefens årsrapport. Rasjonalet bak omstillingsregnskapet var ifølge Statkonsults rapport (2006: 19) at ledelsen i løpet av perioden skulle kunne sammenligne de faktiske oppnådde resultatene med MRI'ene og slik kunne se om omleggingen gikk etter planen.

Avgangsstimulerende tiltak (AST) var et sentralt virkemiddel for å nå nedbemanningsmålene, og var et resultat av ønsket om frivillig avgang og det sterke oppsigelsesvernet for mange av kategoriene som skulle nedbemannes. Store deler av offiserskorpset var omfattet av Befalsloven og kunne dermed ikke sies opp. I begynnelsen av år 2000 hadde FD i samråd med det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet et utkast til avgangsstimulerende tiltak, for å ivareta Forsvarets behov for en raskest mulig nedbemanning. I juli 2000 fikk Forsvaret dermed fullmakt til å benytte nye personellpolitiske virkemidler, som ble iverksatt fra 1. september 2000. I tillegg til disse hadde man allerede flere slike virkemidler tilgjengelige, som var vedtatt i løpet av 90-tallet i henholdsvis St.prp.nr. 83 (1992-93), St.meld.nr. 31 (1993- 94), og St.prp.nr. 38 (1995-96).

Avgangsstimulerende tiltak:

- sluttvederlag for sivilt og militært personell: en ordning med begrenset arbeidsplikt for befal (53-57 år) og sivile (60-62 år) med 75 % lønn mot at befalet fratrer stillingen etter 85 års-regelen (57 år), og at sivile fratrer etter AFP-ordningen fra 62 år.
- 2 måneders lønn for personell som kan fratre innen tre måneder etter at oppfordring til å slutte er gitt
- førtidspensjon ved fylte 60 år for sivilt personell
- avgangskontrakt med studiestønad tilsvarende 3 års lønn for sivilt og militært personell
- stønad til etablering av egen virksomhet tilsvarende 1 års lønn for sivilt og militært personell
- lønnskompensasjon ved overgang til lavere lønnet stilling utenfor staten for sivilt og militært personell
- avskjed med redusert lønn ved fylte 40 år eller mer for militært personell

Ved behandling av søknader om AST ble det fremhevet at Forsvarets behov, og ikke personellet krav, skulle være styrende ved bruk av AST. Personell med kritisk kompetanse for Forsvaret skulle derfor ikke innvilges søknad om tiltak. Personer som fikk søknad om avgangsstimulerende tiltak innvilget skulle ikke på nytt tilsettes i Forsvaret, og slike tiltak skulle ikke gjennomføres dersom konsekvensen ville bli at gjøremålene måtte ivaretas ved nytilsetning eller langvarig tilsetning av eksternt konsulent. Alle de nevnte virkemidlene var sentrale for oppnåelsen av nedbemanningsmålet. Men hvordan fungerte prosessen og virkemidlene i praksis?

4.4 Beskrivelse av prosessen sett innenfra

4.4.1 Målsettinger og iverksetting; faktisk beslutningsatferd

Respondentene beskriver prosessen som ”top down” orientert og sentralstyrt, hovedsakelig fra Forsvarets øverste ledelse (FSJ og FO/FST) og departementet. Prosessen fulgte den skisserte formelle strukturen i det som beskrives som en

organisasjon som i hovedsak følger en klart hierarkisk modell, et ”godt gammeldags hierarki”.

Alle aktørene anså de overordnede kvantitative målsettingene knyttet til nedbemanningsprosessen for å være veldig klare. Man skulle ned med 5000 årsverk, og alle strukturendringer skulle være fullført innen utgangen av 2005. En annen hovedmålsetting var å endre Forsvarets innretting fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar, med økte ressurser og fokus på ”den spisse enden”, eller operativ evne. Man erfarte at dette også var kommunisert ut ganske tydelig, men at det ikke var like tydelig hva denne innholdsendringen mer konkret skulle innebære. Problematikken rundt hva som skal til for å verne norsk sikkerhet og norske interesser knyttet til internasjonalt engasjement, var et tema som ble mye debattert men var ifølge respondentene litt uklart for mange. Man oppfattet at det var uklart både hva og hvor Forsvaret skulle frem til. Med dette kan det synes som om de overordnede målene var klare, men ikke grunnlaget for målene, og heller ikke hvordan man skulle gå frem for å nå dem.

Innenfor disse hovedmålene, et veldig klart og kvantitativt og et noe mer kvalitativt og uklart, var det som nevnt også flere andre mer kvalitativt rettede delmålsettinger. Hvordan man skulle gå frem for å oppnå disse delmålene var imidlertid mer uklart ifølge respondentene. Det var opp til departementet og etaten å konkretisere vedtaket, og nedtrekksmålet, med en reduksjon på 5000 årsverk, ble det styrende element som det ble styrt hardt på fra ledelsens side. De mer kvalitative målsettingene kom i andre rekke, og ble fokusert på i varierende og noe mer tilfeldig grad. Beskrivende i så måte er uttalelser fra flere respondenter i retning av ”det var ingen kvalitative målsetninger”. Imidlertid nevner andre at flere av målsettingene i de relevante vedtaksdokumentene lå der som intensjoner som aldri ble tatt tak i og fulgt opp i tilstrekkelig grad nedover i hierarkiet. Men ut ifra målsettingene og aktørene som styrte prosessen ble det altså lagt til rette for en prosess der antallet årsverk var lagt før man definerte struktur og oppgaver.

St.prp.nr. 45 hadde lagt grunnlaget og slått fast at man skulle ned med 5000 årsverk, hvorpå FD utformet et iverksettelsesbrev som fastslo dette fokuset på nedtrekk. FSJ fikk deretter i oppdrag å nå målene, og man oppfattet det i Argus som at

deres rolle var å være et uhildet sted utenfor linjen hvor fakta og gevinster kunne dokumenteres. Gjennom Argus ble det også utformet en oversikt over hvor mange stillinger hver enhet hadde til rådighet, og FSJ ga deretter oppdrag nedover etter de hierarkiske linjene i organisasjonen. Fordelingen av årsverk som ble utarbeidet i Argus fulgte anbefalinger fra FS2000 og Militærfaglig utredning, dokumenter og prosesser hvor man hadde gått svært detaljert til verks, helt ned til stillingshjemler. Det ble styrt hardt på dette antallet årsverk nedover fra Forsvarssjefens stab og Argus, som igjen var pålagt å holde tak i omstillingsregnskapet og rapportere til FD en gang i måneden. Her rapporterte man ifølge respondentene kun på antall årsverk som gikk, og ikke på andre elementer som hvilke grupper man mistet og lignende. FD hadde overordnet styring, kontroll og oppfølging, og ifølge FD fulgte denne styringen av prosessen et skille mellom policy på den ene side, og operativt ansvar på den andre.

I begynnelsen av perioden opplyser respondentene at FD ikke i stor grad var involvert i nedbemanningen i FMO. Men dette endret seg i følge flere respondenter etter hvert som prosessen skred frem, noe som kan ha sammenheng med flere ulike faktorer. Fra FD uttrykker man at den økte involveringen var en følge av at prosessen gikk i noe feil retning, og at man derfor så et behov for mer inngripen. Nedbemanningen ble etter hvert ansett som en omfattende prosess som krevde sterk styring og oppfølging, og man brukte derfor mer hierarkisk styring med ”departementet har besluttet...”. Andre aktører påpeker at man ettersom ISL-prosessen begynte, og styrkeforholdet mellom departementet og FO/FST endret seg, så en stadig større inngripen og detaljstyring fra et departement som nå hadde mye større ressurser til å følge opp prosesser og innhente informasjon. FD uttrykker at de hovedsakelig styrte på antall årsverk, mens andre respondenter opplevde prosessen som mer detaljstyrt på enkeltsaker i slutten av perioden. Flere respondenter mener også at Forsvarsministeren utover i denne perioden tok mer myndighet i forhold til styringen av flere områder i FMO. Et eksempel som ble gitt her var ansettelser til sentrale militære stillinger, noe som formelt har vært etatssjefens område. FSJ har et kollegium som uttaler seg om en liste med personer som innstilles til ulike stillinger, noe som i organisasjonen har anseelse som en veldig grundig og rettferdig prosess. Formelt sett fremstilles denne listen for Forsvarsministeren, som tidligere støttet FSJ’ s innstillinger

nesten uten unntak, med en uformell overenskomst om at dette var etatssjefens område. Det uttales imidlertid at det på dette og flere andre områder utviklet seg et veldig markant skille etter at departementet ble større og Krohn Devold ble Forsvarsminister. Man mener at departementet begynte å innstille folk som ikke sto på listen, og at dette medførte enkelte utnevnelser som ble sett på som merkelige i FMO. I prosessen med ansettelsen av hundre offiserer i FD blir det også nevnt at FD tok direkte kontakt med personer i FO som de ønsket å rekruttere. Dette blir sett på som en uheldig kompetanseflytting fra FO og over til departementet uten en helhetlig vurdering i bunn.

Som nevnt reorganiserte og nedbemannet man Forsvarets øverste ledelse, som var de som ledet omstillingsarbeidet, samtidig med omstillingen i resten av Forsvaret. FO gikk fra ca 1400 årsverk ned til 184 i den nye Forsvarsstaben, hvorav flere påpeker at en sentral del av de man mistet i nedbemanningen var de som drev med ulike forvaltningsoppgaver som var direkte relatert til nedbemanningsprosessen. Også overfor det som skulle bli til FST ble det imidlertid styrt veldig hardt på antall tildelte årsverk, også etter at FSJ påpekte at man anså antallet for å være utilstrekkelig i forhold til oppgaveporteføljen, noe en rapport utført av det norske Veritas bekreftet. Denne rapporten la antallet som skulle til for å få til forsvarlig drift av FST til rundt 350 årsverk. Til tross for dette fikk ikke FSJ lov til å ta et eneste årsverk i tillegg, og resultatet ble at flere oppgaver og enheter da ble flyttet et hakk ned i organisasjonen for å komme under andre årsverkrammer. En av respondentene mener styringen på dette punktet viser graden av gjennomslagskraft FSJ hadde overfor politisk ledelse i perioden. Flere av respondentene uttrykker at det på mange måter var en top down prosess også fra Forsvarsministeren som den politiske leder av departementet, og til FSJ og FST, hvor ordre gikk denne veien uten så mye myndighet den andre.

Rammer i form av antall årsverk og geografisk plassering av virksomhet lå imidlertid hele perioden fast som de styrende målsettinger, og respondentene opplevde styringen på disse parameterne som toppstyrt, særlig fra FD og FST. Man opplevde også at de samme aktørene styrte svært detaljert og hardt på antall årsverk, og krevde rapportering med måltall jevnlig. Internt i FMO hadde FSJ og Argus ukentlige sjefsmøter med GI'ene, sjef for FST, og sjef FLO, samt stabssjefene og sjefene for

landsdelskommandoene. Disse møtene var ifølge en av respondentene fra Argus noe preget av diktat og enveis informasjon. Det var et sterkt fokus på å nå harde målsettinger innenfor perioden, og selv om man lyttet til sjefene på dette nivået så ble de ikke alltid hørt.

Argus gikk ikke lenger ned i organisasjonen enn dette, og antall årsverk og de vedtatte strukturendringene med geografisk plassering av virksomhet ble dermed rammene som ble gitt nedover fra FSJ og Argus til neste ledd, som i FMO var grenstabene med GI'ene i spissen, samt sjef og stab i FLO. Disse fikk dermed ansvar for at egne underliggende enheter skulle komme seg ned på den rammen som var blitt gitt ovenfra, men opplevde å ha handlingsrom i forhold til hvordan personellet skulle disponeres og hvordan de nye organisasjonsenheter skulle se ut. Oppfatningen er som et resultat av dette at generalinspektørene og sjef FLO hadde stort handlingsrom og egne visjoner for organisasjonene, og at prosessene dermed var avhengige av sterke ledere.

Det var ikke noe som helst rom for forhandlinger på antall årsverk til de enkelte grener og FLO, men stabene som drev prosessen i linjen opplevde som nevnt at de hadde et betydelig handlingsrom når det gjaldt hvor man skulle bruke personellet og hvilken struktur deres organisasjoner skulle ha. Iverksettingen av nedbemanningen, og prosessene for å nå de vedtatte målene, forløp som et resultat av dette forskjellig i de ulike delene av FMO. I Hæren opprettet GIH i 2003 et prosjekt kalt Jupiter for å drive dette arbeidet. Prosjektet gjorde innledende analyser og skisserte grunnrisset til en ny organisasjon, før man høsten 2003 samlet "omtrent hele Hæren" samt arbeidstakerorganisasjonene til en ukes samling, hvor man rett og slett laget en ny organisasjon gjennom lange dager med diskusjoner. Her forteller man at det ble foretatt en veldig bred og veldig hurtig prosess, med mer av et "bottom up" -preg. I Heimevernet og Luftforsvaret ble dette arbeidet gjort av grenstabene, mens man også i Sjøforsvaret opprettet en prosjektstruktur. Hovedprosjektet ble kalt Neptun, og GIS og hans ledergruppe koordinerte og kontrollerte arbeidet med nedbemanningen som foregikk i dette og i flere andre prosjekter og arbeidsgrupper.

Det sies å ha vært en dialog mellom FST og grenstabene men lite rom for forhandlinger, og det ble styrt stramt også i dette leddet for å komme i mål på

nedtrekkskravet. Samtidig skulle oppgave- og ansvarsporteføljen videreføres, og når det gjaldt å legge til rette for nye arbeidsprosesser uttrykkes det heller ikke å ha vært mye rom for initiativ i perioden. Også på dette nivået løste man problemer med for stramme rammer for antall årsverk i ledelsesenheter med å organisere oppgavene inn i nye organisasjonsenheter på lavere nivå. Det synes heller ikke å ha ligget noen strategisk plan til grunn for hvilke oppgaver som skulle eller ikke skulle videreføres i den nye organisasjonen.

Det sterke fokuset på antall årsverk medførte ifølge flere respondenter at man på enkelte områder nesten kunne bevise helt konkret at det var bedre å ha flere folk og at det ville bli billigere for Forsvaret. Her mener flere at man burde ha vært mer fleksible og slik fått mer effekt, da man opplevde å ha svært lite handlingsrom. Dette kommer også til syne i omorganiseringsprosessen i Hæren. Hæren skulle ned på 2300 personer i den nye organisasjonen, noe som etterhvert ble sett på som et skjelett som man skulle bygge videre på i neste periode. Tallet 2300 var nemlig blitt fastsatt i 2001, og tre år etter bestemte Stortinget at man skulle opp til 3300 igjen innen 2008 (St.prp.nr. 42 (2003-2004)). Man ble allikevel pålagt å komme seg ned på 2300, selv om man visste at man skulle opp igjen i neste langtidsperiode. Det beskrives som noe vanskelig å rasjonalisere dette overfor ansatte.

Nedenfor stabsnivået i de ulike grenene og i FLO, var oppfatningen blant respondentene at det var et svært begrenset handlingsrom for de lokale sjefene, og det ble også nevnt at sjefer for store avdelinger under grenstabene opplevde en sterk styring helt oppe fra FST. På nivåene under stabene blir det sagt at stort sett alle rammer var lagt, og at selv om man opplevde å kunne gjøre mindre tilpasninger, så var dette veldig begrenset.

4.4.2 Kompetansestyrt nedbemanning? AST som virkemiddel

Den sterke målsettingen om å redusere med 5000 årsverk beskrives av respondentene som styrende, og ikke hvilken kompetanse man trengte å beholde i organisasjonen. Dette beskrives som en av de store svakhetene ved prosessen. Man hadde forsøkt å lage en oversikt over såkalt kritisk kompetanse, som var enkelte kategorier personell som ikke skulle få innvilget søknader om AST. Men det ble ikke foretatt noen

fullstendig kartlegging over hvilken kompetanse man satt med, og det ble heller ikke laget noen oversikt over hvilken kompetanse man forventet å ha behov for i fremtiden. Noe av årsaken til at man ikke gjorde dette var ifølge respondentene tempoet på omstillingen, og fraværet av IKT verktøy som kunne lagre slik informasjon og organisere den på en hensiktsmessig måte. Så til tross for at noe kritisk kompetanse var definert, så er inntrykket fra intervjuene at dette var dårlig kommunisert ut til de som skulle vurdere AST, og også noe tilfeldig valgt da man ikke hadde foretatt en grundig kompetansekartlegging på forhånd. Det ble derfor lite effekt av dette, og flere av respondentene mener at disse kategoriene langt fra ble fulgt til punkt og prikke. Flere av dem var også uenige i kategoriernes verdi i det hele tatt, da de anså utvelgelsen av disse for å ha vært foretatt på et manglende grunnlag.

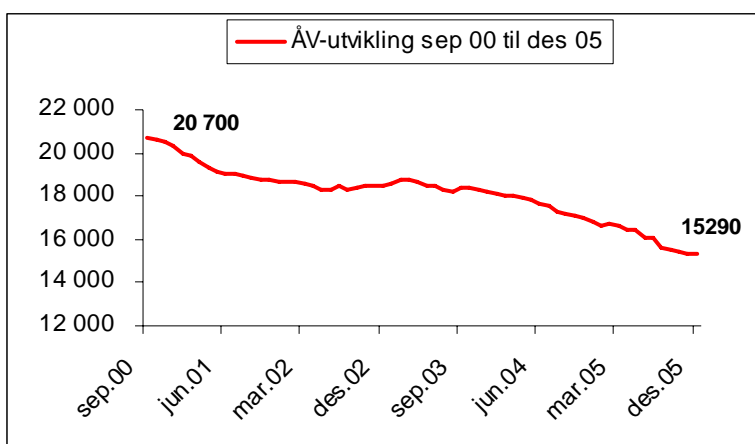
Dermed kom man ifølge flere respondenter inn i en situasjon hvor man hadde antall personer først, og hvor man deretter måtte legge opp organisasjonen etter disse. Slik ble det ifølge flere av respondentene personellets rettigheter, gjennom blant annet befalsloven, som ble styrende for strukturendringene, istedenfor hvilke oppgaver man mente Forsvaret skulle løse i fremtiden, og hvilken organisasjonsstruktur dette ville forandre. Samme beskyttelse ble på dette viset gitt alle, som fikk kostnadskrevende AST-pakker selv om de ikke nødvendigvis hadde den samme beskyttelsen mot oppsigelse som de yrkesmilitære. Men prosessen hadde det imidlertid som et mål at nedbemanningen skulle skje frivillig.

Det var som nevnt GI'ene og stabene i henholdsvis FLO og de ulike grenene som satt med ansvaret for å nå sine nedtrekksmål, og når det gjaldt nedbemanningen av Forsvarets øverste ledelse og sivilt personell var det FSJ' s stab og personellavdelingen i FO som utarbeidet dette. Disse aktørene behandlet søknader om AST, og måtte dermed forsøke å planlegge kompetansenehov i sin del av organisasjonen. Søknader fra offiserer i FLO som søkte om AST ble vurdert i deres respektive grenstaber, da på vegne av FLO. Dette blir i ettertid vurdert som uklokt, da det skapte store vanskeligheter med å holde en helhetlig oversikt og styring på personellsiden for FLO.

Da man heller ikke hadde noen plan for hvilken kompetanse Forsvaret som helhet hadde behov for, nevnes det av flere respondenter at man hadde få muligheter

til å se de enkelte bitene i sammenheng. Dette førte til at man fikk mange suboptimale løsninger. Mange hadde vakanser samtidig som man nedbemannet, og flere gikk ut av en Forsvarsenhet og inn i en annen. Samtidig med dette var nedtrekksmålet så tøft at flere av de ansvarlige så det som nærmest umulig å nå kravene om man samtidig skulle vurdere kompetansen til de som søkte tiltakene. Resultatet ble en diskusjon i sjefsmøtet om hvorvidt man skulle vurdere hver enkelt, eller gi alle og så samle i hop restene etterpå. Flere mener at en blanding av disse to ble resultatet, men så godt som alle respondenter mener at det i den tidlige fasen av nedbemanningen (frem til høsten 2002) var et frislipp av slike tiltakspakker til alle som søkte. Det ble oppmuntret til å stille seg positive til søknader i denne perioden, for å sette i gang prosessen og vise at noe skjedde i organisasjonen.

Flere av respondentene påpeker i denne sammenheng at man burde vært tøffere på sjefsnivået i forhold til å behovsprøve hvem som fikk innvilget søknader om AST, og at FO/FST også kunne holdt mer tak i dette. Etter hvert så man imidlertid at det forsvant ut mange grupper og kompetansemiljøer som ikke skulle ha forsvunnet, og styringen med hvem som fikk AST-pakker ble strammet noe inn. En interdepartemental arbeidsgruppe fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og FD hadde blitt opprettet i år 2000 for å ha en overordnet styring og kontroll på bruken av AST. Etter hvert ble FO/FST også medlem av denne gruppen. Direktivet som styrte virkemiddelbruken ble revidert seks ganger før prosessen var ferdig, og man forsøkte å gjøre den mer konkret og målrettet. Antall AST som ble gitt, og dermed reduksjonene i antall årsverk, gikk da noe ned fra slutten av 2002, før man igjen i 2003 satte inn en ny offensiv for å nå målsettingen innen fristen i 2005.



Figur 4.1: Årsverkutviklingen i Forsvaret 2000-2005. Kilde: omstillingsregnskapet

Antall årsverk og høyt tempo for å nå tidsfristen oppleves som nevnt å ha vært styrende for nedbemanningsprosessen. Som et resultat av dette ble antall årsverk også etter hvert et styrende mål for strukturendringene, med et nøyaktig fastlagt antall ansatte ble man tvunget til å lage organisasjonsenheter som passet til det antallet man hadde blitt tildelt. Det lå intensjoner i dokumentene om å ivareta behov for kompetanse i forhold til oppgaver, men som et resultat av den sterke styringen på årsverk ble slike andre målsettinger underordnet antall. Årsverkene ble regnet opp hver måned, og fortsatte å være styrende for prosessen selv etter at man så at dette skapte suboptimale løsninger både økonomisk og kompetansemessig i flere situasjoner.

4.4.3 Organisasjonskulturen i Forsvaret

Respondentene beskriver en veldig sterk og tydelig organisasjonskultur i Forsvaret, med sterke verdier og normer om hva som anses for passende oppførsel i ulike situasjoner. Det beskrives ulikheter og ulike kulturer internt, spesielt i grenene. Men så godt som alle respondentene mente det fantes et felles grunnleggende normsett, om enn med noen ulikheter ”på toppen”. Denne overordnede kulturen preges av en veldig sterk lojalitet overfor mål og beslutninger, og ansatte som har stor tilpasningsevne. Departementet opplever også at personellet i Forsvaret har veldig sterke normer for hva som er passende personellforvaltning, men jevnt over er det særlig lojaliteten i organisasjonen som fremheves. Det er en veldig sterk kultur i forhold til lojalitet overfor beslutninger fra Stortinget, og en sterk lojalitet overfor beslutninger fra

overordnede. En av respondentene sier videre at denne lojaliteten er så sterk at selv om noe kan gå ut over den enkelte i øyeblikket når en endring skjer, så er det likevel vilje til å akseptere det, fordi man har en overordnet tro på organisasjonens mål, og fordi organisasjonens mål og utfordringer er noe de ansatte i stor grad identifiserer seg med. Det påpekes også fra andre respondentgrupper at det er en sterk kultur for å vente på ordre ovenfra.

Denne lojalitetskulturen er kanskje sterkest hos offiserene, selv om man mener kulturen og lojaliteten også i stor grad er tilstede hos de sivilt ansatte. Flere mener imidlertid at det for de sivile ansatte er litt mer avhengig av hvor de jobber hvorvidt de er veldig preget av ”bedriften Forsvaret”. Offiserene har ofte en ganske homogen bakgrunn fra det omfattende interne utdanningssystemet, og et sterkt fellesskap som skapes gjennom felles utfordringer. Disse kan ha form av utenlandstjeneste, beordringssystem med påfølgende ”jobb før privatliv”, og en særskilt stilling og risiko som forvalter av statens maktapparat både hjemme og ute. I løpet av intervjusamtaler med offiserer, i tilfeller hvor samtalen også gikk på andre ting enn selve kulturen, kom respondentene ofte inn på hvilke forpliktelser de mener offisersrollen gir. En tydelig lojalitet mot Stortinget, Forsvaret og Forsvarets oppgaver, samt et veldig reflektert forhold til etikk og offiserenes spesielle posisjon, kom tydelig frem. Det siste kunne være så enkle ting som hvordan man bør oppføre seg som representant for denne gruppen både når man går med og uten uniform. Offiserskulturen er ifølge arbeidstakerorganisasjonene så sterk at man bryter arbeidsmiljøloven, fordi at når sjefen sier noe så gjør offiseren det.

I tillegg til en felles organisasjonskultur blir det beskrevet sterke subkulturer blant annet i de ulike forsvarsgrenene, og igjen små kulturforskjeller innenfor ulike avdelinger. De ulike forsvarsgrenene omtales som forskjellige, med egne normer og samarbeidsformer, og egne ledelseskulturer. Mens man i Hæren har hatt et veldig strengt hierarki og klare regler for at en ordre er en ordre, blir det på den annen side beskrevet en ledelsesfilosofi i Luftforsvaret som har mer rom for diskusjoner. Sjøforsvaret oppfattes på den annen side som mer formelt i forhold til ledelse, men veldig autonomt og vant til å ta egne beslutninger overfor Forsvaret forøvrig. Ifølge respondentene kan det som blir oppfattet som noe i en gren blir oppfattet som noe helt

annet i en annen gren, fordi de har en kulturell bakgrunn som er annerledes. Man har formet sine medarbeidere. Avdelingene sies å være viktige tradisjonsbyggere, og de ansatte sosialiseres inn i sine grenkulturer gjennom tjeneste- og utdanningsløpet. Det danner seg veldig sterke sosiale miljøer rundt avdelingene, fordi man lever sammen mer enn fra åtte til fire. Disse grenvise kulturene sies å gå ned på et veldig lavt nivå.

I Forsvarsdepartementet beskrives det igjen en helt annen kultur. Før omstillingen var det hovedsakelig sivilt ansatte her, mens militærledelsen satt i FO. Mens de militære i FO/FST har hatt bakgrunn fra en profesjon med samme utdanning, karriereløp i samme system, og en sterk identitet knyttet til dette, har de ansatte i FD en mye mer heterogen bakgrunn. De sivile kan ha mange ulike utdannelser og erfaringer, og jobbe i Forsvaret i noen år. Man opplever at de ikke får den samme tilknytningen til yrket sitt og organisasjonen som de militære, og at kulturen i enkelte tilfeller ”krasjer” litt, særlig mellom FST og departement, som sies å ha noe forskjellig virkelighetsoppfatning til tider. Fra departementets side opplevde man til tider at kulturen i FMO kunne virke bremsende på enkelte prosesser, og respondenten mener dette kan ha sammenheng med at Forsvaret langt på vei har hatt selvråderett over sin egen utvikling opp gjennom etterkrigstiden, og ikke har vært nødt til å forholde seg til detaljerte politiske pålegg. Man opplevde at dette ble en del av kulturen i FMO, og at man helst ikke ville gjøre det på andre måter enn FMO hadde kommet frem til selv.

Når det gjelder hvordan organisasjonskulturen i Forsvaret kan ha påvirket nedbemanningsprosessen, så mener mange av de spurte at den har hatt stor betydning. Flere mener at den overordnede organisasjonskulturen i Forsvaret er preget av noen forhold som gjør det lettere å gjennomføre slike prosesser; lojalitetskulturen nevnes som den viktigste. Man mener at organisasjonen preges av disiplin og lojalitet, og at den derfor var mer robust for å takle slike omstillinger. Det hevdes videre at personellet på grunn av denne lojaliteten til organisasjonen og dens mål var veldig fleksibelt, og kanskje kunne strekkes lenger enn det som ville vært mulig i andre situasjoner og organisasjoner. Også en stor grad av tilpasningsevne og stor toleranse for forandring nevnes som viktige kulturelle faktorer, som gjorde at man kom i havn med mange av de store endringene. Lojalitet til organisasjonen nevnes også som en viktig årsak til det faktum at det har vært svært lite støy i forhold til omfanget av

endringene. Man utførte påleggene ovenfra selv om disse stred mot personlige meninger om prosessen.

Samtidig har mange følt en tilhørighet til Forsvaret og den spesielle oppgaven Forsvaret har hatt i Norge som et omfattende invasjonforsvar, noe som nevnes som et element som kan ha virket bremsende på prosessen. Andre elementer ved kulturen som har vært opplevd som vanskelig i forhold til endringene har vært de ulike grenkulturene. Disse kulturene sies å være så sterke at man selv i ledergruppen til FSJ opplevde vanskeligheter med at deltakere var mer lojale overfor egen gren enn overfor Forsvarets øverste ledelse. Nedbemanningens fremdrift har også vært svært forskjellig i de ulike grenene, og ulike kulturer nevnes igjen som en mulig årsak. Et eksempel er Luftforsvaret, hvor kulturen som nevnt er slik at man er mer åpen for diskusjon, noen ganger også etter at en beslutning er tatt. Dette nevnes som en mulig årsak til at Luftforsvaret ble noe forsinket med sin nedbemanning. Også hos Argus opplevde man at Luftforsvaret og Sjøforsvaret diskuterte pålagte endringer i større grad enn Heimevernet og Hæren, som mer hadde en ”ordre er en ordre”-kultur. I en forlengelse av dette argumentet er strukturendringen hvor man gikk fra grenvise forsyningskommandoer til en felles logistikkorganisasjon (FLO) også et relevant eksempel. Denne prosessen har vært svært vanskelig og kostnadskreven, og har tatt lang tid. I følge flere av respondentene er en viktig årsak til dette at man undervurderte vanskelighetene med å innpasse flere grenvise kulturer, og ikke minst flere ulike avlønningkulturer, inn i en felles organisasjon uten å ta tilstrekkelig høyde for de utfordringene dette ville føre med seg.

Det er lite fokus på betydningen av organisasjonskultur i vedtaksdokumentene, selv om dette er en faktor som i mye av den sentrale teorien rundt organisasjonsendringer beskrives som avgjørende for å komme i havn med store endringsprosesser. Det er viktig å skape en felles forståelse for hvorfor endring er nødvendig, og det er viktig å ha fokus på å motivere de medarbeiderne som blir igjen etter større nedbemanninger. I intervjuene mener mange at det var et visst fokus på å kommunisere ut rasjonalet for endringene, og på å skape en felles kriseforståelse fra FSJ og Argus sin side. Som en del av dette ble det laget en film som het ”tøff tid”, hvor FSJ forklarte bakgrunnen for endringene og manet til innsats. Det var også to

heltidsansatte informasjonsmedarbeidere innenfor Argus, som også arrangerte allmøter på flere nivå i begynnelsen av prosessen. På sentralt nivå var mye av rasjonalet bak endringene kjent, men ut ifra respondentenes forståelse av prosessen ble allikevel ikke bakgrunnen for endringene kommunisert godt nok videre ned- og utover i organisasjonen. Resultatet ble ifølge flere at man ikke klarte å skape en god nok forståelse på lavt nivå for endringene og årsakene til disse. Oppfatningen er at dette skapte misnøye, og at mange på lavt nivå fikk en oppfatning av at man hadde et A- og et B-lag, de som Forsvaret ønsket og de man ikke ønsket.

Arbeidstakerorganisasjonene opplevde på sin side at aktørene som drev denne prosessen fokuserte på tall og ikke mennesker. De mener at man var gode til å jobbe for å nå de kvantitative målsettingene, men at det ikke var noe fokus fra ledelsen sin side på å kommunisere rundt endringene, for å forsøke å opprettholde en god motivasjon og for å ta vare på de som ble igjen. Man lyktes ikke med å rasjonalisere målene overfor de ansatte, og fikk derfor ikke forankret omstillingen nedover i organisasjonen. Dette sies å ha vært en medvirkende årsak til at man måtte kjøre en veldig toppstyrt prosess. Det blir videre hevdet at det utviklet seg en kultur som sa at enten er du med på dette eller så har du ikke noe her å gjøre. Flere av respondentene påpeker også en ledelseskultur der blant annet Forsvarsministeren omtalte Forsvarets ansatte som ”excess fat” og lignende. Dette synet på ansatte blir beskrevet som representativt for personellbehandlingen i perioden, og beskrives som svært ødeleggende for motivasjonen blant de ansatte.

Imidlertid påpekes det også fra flere hold at det i slike situasjoner ofte vil oppstå et umettelig behov for informasjon, og at man tilslutt må skjære gjennom og sette strek på et tidspunkt. En av respondentene fra Argus forklarte også at man prøvde å imøtegå dette behovet, men at personellet uansett aldri vil få nok tilgang på informasjon i slike situasjoner. Man hadde en informasjonsstrategi fra sentralt hold, som det nevnes at også Krohn Devold tok tak i, og at hun gjorde mye for å synliggjøre omstillingen og motivere personalet. Men ut ifra signalene fra andre aktører i prosessen kan det synes som det kunne vært behov for ytterligere fokus på å motivere og skape forståelse for endringene.

4.4.4 Involvering og medbestemmelse

Samarbeidet med arbeidstakerorganisasjonene i løpet av denne prosessen blir av respondentene i FD og FMO beskrevet som ganske formelt, og som en prosess som fulgte bestemmelsene i Hovedavtalen. Man oppfattet organisasjonene som viktige samarbeidspartnere, og mener de var pragmatiske og utførte sin funksjon. På sentralt nivå hadde FD og FST informasjonsmøter med organisasjonene en gang i måneden, og Argus hadde i tillegg møter med organisasjonene hver 14 dag.

Flere av respondentene fra FMO nevner imidlertid at det muligens kan ha skjedd et skifte i dette forholdet omtrent midtveis i perioden. Mange ting havnet etter hvert på spissen i det offentlige rom, og det ble et dårligere forhold mellom organisasjonene og den politiske ledelsen. En annen respondent nevner at det var noe med den faktiske gjennomføringen som gjorde at man klarte å spille veldig mange ut på sidelinjen og gjorde at man fikk motspillere istedenfor medspillere, for eksempel i forbindelse med behandlingen av den nye yrkesbefalsloven som ble vedtatt med Stortingets behandling av Sttingsproposisjon nr. 42 (2003-2004). Prosessen ble kjørt hardt i gjennom, og man skaffet seg ifølge respondentene veldig mange uvenner, kanskje særlig befalsorganisasjonene. Det hevdes at dette kunne vært gjort annerledes, og at partene ikke ble nok involvert.

Frem til vedtaket av St.prp.nr. 45 opplevde arbeidstakerorganisasjonene selv at de var tungt inne i utredningene rundt omstillingsprosessen, som daværende Forsvarsminister Bjørn Tore Godal ledet på dette tidspunktet. Etter valget i 2001 fikk man imidlertid en ny regjering med en annen ideologi i forhold til involvering av medarbeidere og tillitsvalgte, og organisasjonene opplevde da at samarbeidet endret seg. Fokuset ble lagt på top down styring, man skulle beslutte på toppnivå og organisasjonen skulle gjennomføre. Man merket samtidig et holdningsskifte i forhold til at arbeidstakerorganisasjonene ikke skulle ha noe å si i forhold til de argumenter og analyser som lå til grunn for beslutninger. Ifølge organisasjonene ble det med dette skiftet et helt nytt samarbeidsregime, som de egentlig ikke anså for å være noe samarbeid i det hele tatt. De opplevde å bli sett på som et forsinkende ledd, og at man derfor ønsket å involvere dem i minst mulig grad. Man opplevde også å ha kanaler hvor organisasjonene kunne komme med innspill, men at dette mest var på overflaten,

og at de i realiteten ikke ble hørt. En av respondentene fortalte i denne sammenheng om et møte i departementet hvor man skulle diskutere en av stortingsproposisjonene, og hvor en av Forsvarsministerens rådgivere skulle ta signalene til ledelsen etterpå. Møtet hadde vart i to timer, hvorpå den nevnte respondenten i en pause reiser seg opp og tilfeldigvis får se at rådgiveren, som tilsynelatende hadde notert flittig under møtet, hele tiden hadde sittet og tegnet blomster på arket foran seg. Flere av respondentene beskriver en lignende holdning; man hadde en tradisjon for å involvere arbeidstakerorganisasjonene og de fikk delta på overflaten, men i realiteten var alle beslutninger tatt. Møter hadde mer form av enveis informasjon fra FD, og mindre form av dialog og drøftinger. Tidsfrister for å komme med innspill ble også drastisk kuttet ned på pga. det store tempoet i omstillingen, noe som ifølge organisasjonene gjorde det umulig å etterleve intensjonene i Hovedavtalen fullt ut. Men da man hadde valget mellom å ”sitte på gjerdet og se toget gå forbi” eller å delta i det lille man fikk lov til, valgte man det siste selv om de da i realiteten opplevde å sette sitt godkjenningstempel på ting de ikke var enige i.

Utover i perioden ble det som et resultat av dette økende konfrontasjon mellom sentralt nivå i Forsvaret og arbeidstakerorganisasjonene, og spesielt mellom organisasjonene og FD/Forsvarsministeren. Ifølge foreningene holdt man seg så vidt det var til det minimum av involvering som Hovedavtalen foreskriver, og ikke en gang alltid til det. På nivåene lenger ned i Forsvaret ble imidlertid samarbeidsklimaet opplevd som noe bedre, og organisasjonene opplevde å ha mer innflytelse på grenstabnivå og ved lokale avdelinger. Men på disse nivåene var det imidlertid veldig mange av beslutningene som allerede lå som faste retningslinjer fra høyere nivå. Organisasjonene opplevde også at lokalt nivå etter hvert fikk strammere signaler fra sentralt hold i forhold til hvor mye de fikk lov til å ta med arbeidstakerorganisasjonene i prosesser i egne enheter.

Representantene for arbeidstakerorganisasjonene mener at det i samme periode utviklet seg et uheldig samarbeid mellom Krohn Devold som Forsvarsminister og Marit Nybakk (AP) som var leder av Forsvarskomiteen i Stortinget. Ifølge flere av organisasjonene fikk disse et nært personlig forhold hvor Nybakk i realiteten fungerte som en nær rådgiver for forsvarsministeren. De påpeker videre at dette gjorde at Krohn

Devold i realiteten fikk et carte blanche i forhold til omstillingen, da AP skulle ha vært det største opposisjonspartiet i perioden men angivelig ikke fungerte slik på grunn av dette tette samarbeidet. Nybakk var ute i pressen og kritiserte Devold enkelte ganger, men det synes stort sett å ha vært på uviktige ting som saken omkring sluttstykker i AG3-våpen. Arbeidstakerorganisasjonene mente at dette bidro til at Forsvarsministeren og Forsvarets ledelse kunne føre en prosess der arbeidstakerorganisasjonene i stor grad ble holdt utenfor beslutningene. Organisasjonene følte seg også sviktet av AP i behandlingen av Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004), der man fjernet stillingsvernet for store deler av befalet ved innføring av en ny kategori ansatte, avdelingsbefal. AP gikk her, sammen med regjeringspartiene, inn for dette vedtaket.

4.5 Aktivisering og definering

4.5.1 Aktiviseringsaspekter

Med aktiviseringsaspektet menes det hvem som har hatt rett eller plikt til å delta i prosessen, og hvem som faktisk har blitt aktivisert (March og Olsen 1976: 27). Beskrivelsen av prosessen viser at nedbemanningsprosessen og strukturendringene forløp som en hierarkisk styrt prosess som var kontrollert av den øverste ledelsen ved FSJ, samt departement. Disse formulerte klare mål og resultatindikatorer med hovedvekt på de kvantitative målsettingene, og kontrollerte prosessen med utgangspunkt i disse gjennom den eksisterende hierarkiske organisasjonsstrukturen. Ut ifra formell struktur og faktisk aktivisering kan man dermed se prosessen som en hierarkisk formell struktur, der toppledelsen er politikerne på øverste nivå, FD og FO/FST utgjør neste trinn i pyramiden, og under dette grenstabene og FLO ledelsen som designet "sine" nye organisasjonsenheter.

Arbeidsoppgavene og kontrollen med beslutningene rundt iverksettingen ble fordelt nedover i hierarkiet etter linjene i organisasjonskartet. Tilbakerapportering på hvordan arbeidet er utført følger således også tjenestevei oppover, som det vises tydelig i kravene til detaljert kvantitativ rapportering om måloppnåelse til FSJ og Argus, som igjen hadde sterke krav til rapportering fra FD. Dette har sterke

likhetstrekk med det Irgens (2007) omtaler som en typisk linje/stab organisering. Departementet, Forsvarssjefen, sjef for Forsvarets overkommando, sjef FLO og Generalinspektørene ble med den nevnte formelle strukturen alle sentrale aktører i prosessen fra den begynte, og tok personlig tak i de aller fleste sentrale beslutninger rundt iverksettingen. Ut ifra dette kan man derfor se en aktivisering og faktisk beslutningsatferd som i stor grad samsvarer med prosessens formelle normative struktur, og den formelle hierarkiske strukturen i forsvarssektoren.

Ut ifra beskrivelsen ser man også enkelte endringer i aktiviseringen av ulike aktører i løpet av prosessen, og også enkelte avvik fra formell deltakelsesrett og struktur. Det er tendenser som tyder på at departementet og statsråden involveres i større grad og på flere områder i løpet av prosessen, etter hvert som departementet blir større og den politiske ledelsen innfører en mer omfattende form for styring av etaten. De fleste respondentene mente dette gikk ned på et nivå som lå langt utenfor vedtaket, som beskriver en formell normativ struktur hvor oppdrag fra FD kun skulle gis i form av målsetninger, tidsfrister og overordnede rammer for gjennomføringen. Saken med forfremmelsene i FMO er videre et ganske tydelig eksempel på at departement og politisk ledelse tok mer grep på områder som tidligere hadde vært ansett som etatssjefens felt. Arbeidstakerorganisasjonene var videre en formell aktør og hadde deltakelsesrett ifølge Hovedavtalen, men beskrivelsen av prosessen på sentralt nivå kan tyde på at disse kun hadde et minimum av deltakelsesrett, uten noen særlige muligheter for reell innflytelse på beslutninger i forhold til iverksettelsen. På lokalt nivå fikk de mer aksess til beslutninger, men også denne deltakelsen sies å ha blitt mer og mer kontrollert fra sentrale aktører utover i prosessen. Dette kan derfor synes å ha vært et aspekt ved prosessen hvor faktisk aktivisering avviker fra den formelle normative strukturen.

Ut ifra beskrivelsen av aktiviseringen av aktørene i prosessen kan man oppsummere med at aktiviseringen i ganske stor grad fulgte den formelle deltakelsesretten og strukturen fastlagt i vedtaksdokumentene, bortsett fra på to viktige punkter hvor man i den faktiske atferden ser avvik fra formell struktur. Det ene avviket er økningen i Forsvarsministerens og FD' s grad av detaljert styring av prosessen

nedover i organisasjonen, og det andre er arbeidstakerorganisasjonenes gradvis synkende deltakelsesmulighet fra St.prp.nr. 45 ble vedtatt og fremover.

4.5.2 Defineringsaspekter

Defineringsaspektet fokuserer som nevnt på hvilken organisasjonstenkning som får innpass i prosessene, noe som igjen vil ha sammenheng med hvilke aktører som deltar. Ut i fra dette ser jeg på sentrale aktørers problem- og løsningsforståelser, hvilke av disse som dominerte beslutningsatferden i prosessen, og hvordan man prioriterte mellom målsettingene og tenkte omkring den nye strukturen. Problemforståelsen i vedtaksdokumentene har bakgrunn fra departementet og fagmilitære instanser gjennom FS2000, Militærfaglige utredninger og utarbeidelse av Stortingsproposisjonene som la grunnlaget for vedtaket om nedbemanning.

Problemene som fremheves som bakgrunn for ønsket om omstilling er de to ubalansene beskrevet i St.prp.nr. 45; en ubalanse mellom kostnader og bevilgninger, og en ubalanse mellom Forsvarets innretning og fremtidige oppgaver. I disse dokumentene er det altså militærfaglige, departementale, og tilslutt politiske aktørers problemforståelser som kommer til syne. Men hva med iverksettingen av vedtakene? Dokumentene inneholdt vide formuleringer som ga muligheter for selvstendig tolkning og oppfatninger fra flere av aktørene rundt hvordan målsettingene best kunne oppnås gjennom iverksettingen av vedtaket.

Når det gjelder målsettingen om kostnadseffektivisering ble det fra departementets side fremholdt en løsningsforståelse hvor antall årsverk ble det styrende parameter for å måle nedbemanningens vellykkethet, mye fordi dette var en målsetting som kunne operasjonaliseres og måles i større grad enn mer kvalitative mål. Her var det departementet som sentral aktør som fikk gjennomslag for sin løsningsforståelse, og slik la en av de mest sentrale premissene for nedbemanningsprosessen og strukturendringene. Nye organisasjonsstrukturer ble slik ikke designet ut ifra mål- og middel vurderinger i forhold til en helhetlig vurdering av sektorens interne organisering og oppgaver, men ut ifra antall årsverk man hadde til rådighet. Fokuset på de kvantitative målsettingene synes også å ha ført til at defineringsaspektet av problem- og løsningsforståelser knyttet til de andre målsettingene ble

overlatt til flere aktører, som i tilfellet med AST-søknader hvor den helhetlige organisasjonstenkningen synes å ha kommet i bakgrunnen og blitt opp til enkeltindivider i de ulike grenstabene å definere.

Ubalansen mellom Forsvarets innretting og fremtidige oppgaver blir beskrevet som et klart problem i dokumentene, mens formuleringene var mer uklare i forhold til løsningsalternativer. På dette området synes FMO å ha fått mer handlingsrom i forhold til premisser og løsningsalternativer. Rammen var lagt med antall årsverk og geografisk lokalisering, men innenfor dette ble strukturendringene og de nye organisasjonene bestemt av GI og hans stab. Det synes derfor å ha vært grenstabenes problem- og løsningsforståelser som ble lagt til grunn i denne delen av prosessen. Generalinspektørene beskrives som sentrale aktører i forhold til å definere problem- og løsningsforståelser. På nivået under grenstabene hadde man svært lite defineringsmuligheter, da man i realiteten synes å ha hatt minimal deltakelsesrett i forhold til sentrale beslutninger omkring nedbemanningen og strukturendringene.

4.6 Analyse av prosessen sett i lys av de teoretiske perspektivene

4.6.1 Analyse av prosessen med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet forventet jeg å finne et syn på organisasjoner som redskap for organisasjonens ledelse, og at ledelsen hadde stor evne til sosial og politisk kontroll. Vedtaksdokumentene er preget av et slikt syn på Forsvaret, og et ønske fra de politiske aktørene om å omforme Forsvaret til et mer kostnadseffektivt og hensiktsmessig instrument for den politiske ledelse. Beskrivelsen av prosessen og faktisk aktivisering av aktører viser at prosessen var sterkt toppstyrt, og i stor grad kontrollert av departementet og FST.

Jeg forventet også å finne at organisasjonstenkningen og iverksettelsen av prosessen var preget av klare mål- og middel forståelser, og avveininger mellom ulike handlingsalternativer med det formål å utforme en prosess som i størst mulig grad førte til at man oppnådde de ønskede effektene. Beskrivelsen av prosessen og defineringsaspekter ved denne tyder på at prosessen helt fra formuleringene i vedtaksdokumentene var preget av en konsekvenslogikk med klar avveining mellom

ulike alternativer. I St.prp.nr. 45 skisseres det således tre ulike modeller eller alternativer for organiseringen av forholdet mellom FD og Forsvarsledelsen, hvorav den integrerte modellen ble valgt etter en avveining i Stortinget og organisasjonen omkring mulige konsekvenser. Formuleringene i den samme Stortingsproposisjonen avspeiler disse avveiningene i spørsmålet om hvordan man kan sikre tilgang på uavhengige fagmilitære vurderinger.

I utformingen av selve prosessen fastsatte departementet, ut ifra de samme vedtaksdokumentene, at det kvantitative målet om en reduksjon i antall årsverk skulle være det styrende parameter i forhold til å måle nedbemanningsprosessens vellykkethet. Dette ble gjort for å utforme en prosess som i størst mulig grad ville føre til de ønskede effekter på et av de to hovedmålene. Det andre hovedmålet, om en ny struktur som skulle gjøre Forsvaret bedre egnet til å utføre nye typer oppgaver, synes imidlertid ikke å ha vært preget av like klare mål- og middel forståelser hos ledelsen av prosessen. Her synes mye av defineringen knyttet til dette å ha blitt noe mer tilfeldig og opp til flere enheter å ivareta. Her er altså ikke konsekvenslogikken like tydelig tilstede.

Ut ifra et instrumentelt perspektiv fremheves det også at ledelsen kan benytte den formelle strukturen til å regulere andre aktørers deltakelsesrett, og hvilke alternativer som er tilgjengelige. Dette synes å stor grad å ha vært tilfelle i denne prosessen. Ledelsen satte rammene for den nye strukturen i form av antall årsverk, og dette kontrollerte i stor grad hvilke alternativer som ble tilgjengelige for aktørene som skulle utforme nye organisasjonsheter, både i de ulike forsvarsgrenene, i FLO, og også i den nye Forsvarsstaben. Ledelsen i departementet og FSJ/Argus regulerte ut ifra dette hvilke handlingsalternativer som var tilgjengelige, og departementet holdt igjen tak i årsverkrammene også for FSJ' s nye Forsvarsstab. Man kan ut ifra dette argumentere for at ledelsen, og i særlig grad ledelsen i FD, hadde stor politisk og sosial kontroll med prosessen. Samme aktør synes også å ha benyttet den formelle strukturen til å regulere andre aktørers deltakelsesrett, ved at arbeidstakerorganisasjonene ble ansett for å være et forsinkende element, og at man dermed søkte å ekskludere dem fra prosessen der hvor dette var mulig uten å bryte helt med det eksisterende avtaleverket. Ut ifra beskrivelsen av prosessen argumenterer jeg

dermed for at ledelsen i denne prosessen i stor grad hadde sosial og politisk kontroll med dens forløp.

Instrumentelle perspektiver har som utgangspunkt at disse lederne handlet formålsrasjonelt i utformingen og styringen av prosessen. Imidlertid fremhever det samme perspektivet at man kan få begrenset rasjonalitet når slike beslutningstakere, som i utgangspunktet tenker formålsrasjonelt, må velge en eller få løsninger for å oppnå ønskede målsettinger på grunn av kapasitetsproblemer. Jeg vil argumentere for at det er flere trekk ved prosessen og strukturendringene som tyder på at dette kan være relevant i forhold til å beskrive disse endringsprosessene.

I beskrivelsen av målsettingene med nedbemanningen og strukturendringene beskrev jeg flere mål og intensjoner, hvor målene om økt kostnadseffektivitet gjennom reduksjoner i antall årsverk var det styrende. Et annet viktig mål var å forme en organisasjon som var bedre tilpasset nye oppgaver. Samtidig blir det også beskrevet en hel rekke delmål for tiltakene. Ut ifra dette kan det synes som at de sentrale beslutningstakerne i form av FD fikk kapasitetsproblemer i forhold til å se helheten og konsekvensene av tiltakene, og dermed måtte velge et alternativ å styre på. Dette ble som nevnt antall årsverk, noe som synes å ha ført til konsekvenser for oppnåelsen og ivaretagelsen av andre målsettinger.

Organisasjonsstrukturen ble slik ikke designet ut ifra mål- og middel vurderinger i forhold til en helhetlig vurdering av sektorens interne organisering og oppgaver, men ut ifra antall årsverk man hadde til rådighet. Oppnåelse av de andre kvalitative målsettingene kom i bakgrunnen og ble opp til flere enheter å ivareta. Styringen av disse målene ble dermed langt mer tilfeldig, noe som førte til suboptimale løsninger på områder omstillingen var ment å virke positivt på, som en mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur i forhold til endrede oppgaver, kostnadseffektivisering, og kompetansestyring. Man mener at dagens organisasjon har for få mennesker i forhold til antall oppgaver, som man ikke i tilstrekkelig grad har klart å definere på nytt. Andre eksempler er FLO, hvor man kunne fått billigere løsninger med flere ansatte, og hærorganisasjonen hvor man skulle ned på 2300 årsverk selv etter at ny langtidsmelding for 2005-2008 var blitt lagt frem og man skulle opp på 3300 igjen. Jeg vil komme nærmere inn på dette i kapittelet om effekter og

erfaringer, men slike elementer ved prosessen tyder på at kapasitetsproblemer i forhold til å vurdere konsekvenser av fokuset på årsverk, har ført til en form for begrenset rasjonalitet hos de sentrale beslutningstakerne i prosessen.

Med utgangspunkt i en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet følger forventninger om at beslutningsatferden i stor grad fulgte den formelle strukturen og var ledet av aktører i hierarkisk høye posisjoner, som brukte den formelle organisasjonsstrukturen for å nå fastsatte mål. Man forventer også en stor grad av kontroll og klar organisasjonstenkning fra ledernes side, og at de formelle aspektene ved deltakernes rolle er i fokus og dominerer deres faktiske atferd.

Beskrivelsen av aktiviseringen i prosessen viser at beslutningsatferden i meget stor grad fulgte den formelle strukturen, som igjen var preget av en klar hierarkisk organisering, og ledet av aktører i hierarkisk høye posisjoner. Disse aktørene brukte den formelle strukturen til å nå fastsatte mål, gjennom å regulere deltakelsesrett for andre aktører og ved å fastsette rammene for tilgjengelige handlingsalternativer. Ledelsen i forsvarssektoren synes også å ha hatt en stor grad av politisk og sosial kontroll med prosessen. Beskrivelsen av aktiviseringen av aktørene tyder på at den sterkt hierarkiske organisasjonsstrukturen i Forsvaret har bidratt til at de formelle aspektene ved deltakernes rolle har vært i fokus og i stor grad dominert deres faktiske atferd.

Organisasjonstenkningen er imidlertid mer tvetydig. I vedtaksdokumentene beskrives en slankere og mindre topptung organisasjon, og man definerer klart de ulike organisasjonsenhetenes geografiske plassering. Dette synes å være tegn på en klar organisasjonstenkning fra aktørene som var med på å utforme disse dokumentene. Også utformingen av ISL strukturen er et uttrykk for en klar vurdering rundt hensiktsmessig organisasjonsdesign. På den annen side var det mye av intensjonene omkring den nye strukturen som var uklart, og dette synes å ha forblitt uklart i løpet av prosessen. Utformingen av organisasjonsenheter under grenstabene og på nivået under FST er et eksempel på dette. Her la stramme rammer i form av antall årsverk begrensninger på handlingsvalgene til aktørene som ledet prosessene på dette nivået, og førte til at den nye strukturen ble utformet på grunnlag av tilgjengelig personell,

noen ganger på bekostning av det som ville vært en mest mulig hensiktsmessig organisering ut ifra funksjonene de nye enhetene skulle ivareta.

Ut ifra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet forventet jeg å finne elementer som tydet på interessekonflikter og forhandlinger mellom aktører med ulike interesser og mål. Perspektivet er også relevant for å beskrive prosessen dersom jeg finner trekk ved nedbemanningen og reorganiseringsprosessen hvor ledelsens gjennomslagskraft har vært begrenset av andre aktørers deltakelsesrett.

Beskrivelsen av prosessen tyder på at det var lite rom for forhandlinger fra andre aktører og inn mot toppledelsen i denne prosessen. Både FD og FST styrte hardt på de kvantitative målsettingene om å nedbemanne med 5000 årsverk, og andre målsettinger kom i bakgrunnen av denne. Forsøk på å endre egne rammer ble gjort av GI'ene og sjef FLO, men det synes å ha vært få eller ingen muligheter til å påvirke slike beslutninger som ble tatt av FD, FSJ og hans stab. Også på nivået under grenstabene holdt man en stram styring på antall årsverk og egne prioriteringer nedover i systemet, og ga lite forhandlingsrom for lokale sjefer. I utformingen av prosessen på dette nivået synes det imidlertid å ha vært noe mer rom for å forhandle for de ulike lokale enhetene frem til beslutningene om ny struktur var tatt. Et eksempel her er prosessen i Hæren hvor alle enheter ble tatt med på råd da den nye strukturen skulle utformes. En uke ble satt av til en bred prosess med åpne diskusjoner, noe som kan ses på som et klart forhandlingstrekk ved prosessen.

Et område hvor man ville forvente å finne begrensninger på ledelsens gjennomslagskraft er i forhold til innblanding fra opposisjonen på Stortinget, da dette var en offentlig omorganiseringsprosess som fikk stor oppmerksomhet i mediene. Ut ifra beskrivelsen kan det synes som at dette ikke var tilfellet, da Forsvarsministeren sies å ha formet et tett og uformelt samarbeid med lederen av Forsvarskomiteen på tidspunktet, som også representerte det største opposisjonspartiet. Dette hevdes å ha bidratt til at Forsvarsministeren som den politiske lederen av FD i realiteten hadde meget stor gjennomslagskraft i prosessen, og at denne ikke ble begrenset av den politiske opposisjonen på Stortinget. Arbeidstakerorganisasjonene opplevde også å ha lite eller ikke noe rom for å påvirke hvordan nedbemanningen og strukturendringene

skulle iverksettes, ved at de i realiteten ble regulert ut av sentrale beslutninger i prosessen.

Det kan ut ifra dette synes som at eksterne aktører ble holdt utenfor eller ufarliggjort i en prosess der det meste av faktisk beslutningsatferd foregikk innenfor en strengt hierarkisk ramme, med den politiske, byråkratiske og militære toppledelsen som de ledende sentrale aktører både ut ifra definerings- og aktiviseringsaspekter.

4.6.2 Analyse av prosessen med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv: betydningen av organisasjonskultur

Ut ifra et kulturperspektiv ønsket jeg også å undersøke hvordan forløpet av endringsprosessene ble påvirket av kulturelle trekk ved organisasjonen. Ut ifra et slikt perspektiv kan en eksisterende organisasjonskultur i Forsvaret ha skapt motstand mot eller treghet i forhold til endringene, men den kan på den annen side også ha falt sammen med den formelle organisasjonsstrukturen og forsterket denne. Jeg ønsket derfor å undersøke hvorvidt organisasjonskulturen i Forsvaret samsvarte med den formelle strukturen, og om den hadde betydning for endringsprosessens forløp.

Forsvaret synes ut ifra dybdeintervjuene å ha en svært sterk organisasjonskultur, noe som samsvarer med antagelser trukket på bakgrunn av organisasjonens evne til å sosialisere egne medlemmer gjennom utdanningsløp, beordringssystem og karrierevei. Også Forsvarets særskilte mål oppfattes å knytte medlemmene av organisasjonen sammen og skape en sterk organisasjonskultur. Forsvaret synes ut ifra beskrivelsene å være en institusjonalisert organisasjon ut ifra Selznick's definisjon av begrepet.

Et viktig element ved et kulturorientert perspektiv fremhever en logikk om hva som er passende oppførsel i en organisasjon, og ut ifra dette hvordan forskjellige identiteter brynes mot hverandre i situasjoner der man må velge hvilken oppførsel som er passende ut ifra flere identiteter. Det er flere trekk ved respondentenes beskrivelser som kan tyde på at det eksisterer en sterk passenhetslogikk i Forsvaret, og at denne logikken vises i en kultur som fremhever en sterk lojalitet i forhold til beslutninger. Man fremhever at mange ansatte og da særlig offiserene var personlig uenige i flere av endringene, men allikevel lojalt sluttet opp om beslutningene. Dette tyder også på at de ansatte i Forsvaret har en høy grad av det Krasner (1988) kaller for vertikal

institusjonell dybde, de tar utgangspunkt i den offentlige organisasjonsstrukturen og ikke andre private hensyn når de handler (Christensen m.fl. 2004: 53). Samtidig er det også trekk ved prosessen som tyder på at organisasjonskulturen på enkelte områder kan ha vanskeliggjort prosessen. Særlig de grenvise forskjellene fremheves, med ulike ledelsesfilosofier og sterke grenvise kulturelle trekk. De ulike grenkulturene nevnes også som en mulig årsak til forskjeller i nedbemanningstempoet i de ulike grenene, men her har jeg ikke funnet entydige resultater. I forhold til endringsprosessene i FLO nevnes imidlertid vanskeligheter med å innpasse ulike grenvise kulturer i en ny organisasjon som en betydelig vanskeliggjørende faktor for nedbemanningen og strukturendringene.

Som nevnt kan organisasjonskultur ifølge Roness (2005: 236) falle sammen med og forsterke den formelle organisasjonsstrukturen, men også avvike fra denne. I denne sammenheng mener jeg at den sterke lojalitetskulturen i Forsvaret har falt sammen med prosessens formelle og hierarkiske struktur, og styrket denne. Dette har igjen muliggjort den sterkt toppstyrte prosessen. En kultur som fremhever lojalitet og lydighet, samt trekk ved kulturen som stor endringstoleranse og tilpasningsevne, synes å ha medført at organisasjonskulturen i all hovedsak synes å ha virket med prosessen, og ikke som en bremsende mekanisme som organisasjonskultur ofte hevdes å være i slike endringsprosesser. Slik synes denne endringsprosessen å vise at sterke institusjonelle trekk ikke nødvendigvis samsvarer med en konservativ organisasjon hvor endringer og demokratisk styring er vanskelig gjennomførbart.

4.6.3 Hierarki, kultur og sterke målsettinger: oppsummering av prosessanalysen

Beskrivelsen og analysen av prosessen viser et syn på organisasjonen som redskap for den politiske ledelsen, som hadde stor evne til politisk og sosial kontroll. Prosessen var også preget av rasjonell kalkulasjon hvor man foretok avveininger mellom ulike handlingsalternativer med det formål å velge det alternativet som ga størst grad av måloppnåelse. Ledelsen synes å ha benyttet den formelle strukturen til å regulere deltakelsesrett og handlingsalternativer ut ifra fastsatte mål. Man ser også tegn som tyder på at kapasitetsproblemer hos beslutningstakerne førte til problemer med

begrenset rasjonalitet i valg av løsningsalternativer. Dette samsvarer med forventninger ut ifra et instrumentelt perspektiv.

Beslutningsatferden fulgte den formelle strukturen og var ledet av aktører i hierarkisk høye posisjoner, noe som samsvarer med den hierarkiske varianten av perspektivet. De formelle aspektene ved deltakernes roller var også i fokus og dominerte deres faktiske atferd. Det er få elementer ved prosessen som tyder på forhandlinger mellom aktører med ulike mål og interesser, selv om interessekonfliktene og uenigheter knyttet til fremgangsmåtene definitivt var tilstede i organisasjonen. Det er også få trekk ved prosessen som tyder på at ledelsens gjennomslagskraft har vært begrenset av andre aktørers deltakelsesrett. Prosessen beskrives som toppstyrt ut ifra en hierarkisk formell struktur der det var svært få muligheter for forhandlinger, og hvor departementet og Forsvarsministeren synes å ha hatt stor grad av politisk og sosial kontroll som ikke har vært begrenset av andre aktører i nevneverdig grad.

Jeg fant også at det er en sterk organisasjonskultur i Forsvaret, som synes å ha hatt betydning for prosessens forløp først og fremst ved at den falt sammen med og forsterket den formelle strukturen. En profesjonell identitet med en sterk passenhetslogikk knyttet til lojalitet mot beslutninger, synes å vise en høy grad av vertikal institusjonell dybde i organisasjonen. I prosessen med dannelsen av FLO nevnes imidlertid innpassing av ulike grenvise kulturer som et element som vanskeliggjorde endringsprosessen og skapte treghet i forhold til denne.

Kapittel 5. Effekter og erfaringer

5.1 Innledning

I forrige kapittel analyserte jeg nedbemanningsprosessen og sentrale strukturendringer, og fant både kulturelle og instrumentelle trekk. Men det spesielle ved denne prosessen er at organisasjonskulturen i dette tilfellet hovedsakelig ser ut til å ha virket med endringsprosessen, istedenfor mot den. Man kan derfor anta at denne prosessen vil ha ført til sterke effekter, selv om det ikke nødvendigvis betyr at den førte til de effektene man i utgangspunktet så for seg. Begrenset rasjonalitet hos beslutningstakerne og aktørene som ledet prosessen kan også ha sammenheng med både forventede og mer utilsiktede effekter.

Den påfølgende beskrivelsen og analysen av elementer som synes å ha sammenheng med trekk ved reorganiseringsprosessen, vil ut ifra det instrumentelle perspektivet og et smalt effektbegrep rette oppmerksomheten mot de intenderte effektene man satte som målsettinger ut ifra vedtaksdokumentene, altså målsettingene og intensjonene Stortinget vedtok. Men da jeg også ønsker å sette søkelyset på eventuelle bivirkninger og uintenderte effekter av prosessen, benytter jeg også et mer utvidet effektbegrep, som gir rom for en analyse av eventuelle effekter på innflytelse og maktfordeling på ulike nivå, og hos ulike aktører i sektoren. Jeg skiller mellom effekter på hovedmål og sideeffekter i forhold til de nevnte delmål, samt eventuelle andre mer utilsiktede utfall.

5.2 Oppfatninger internt i organisasjonen omkring effekter og erfaringer

5.2.1 Måloppnåelse i forhold til hovedmålsettinger for nedbemanningen og strukturendringene: bidrag til en reduksjon av ”de to ubalansene” i Forsvaret?

Målsettingen om å redusere Forsvarets personell med 5000 årsverk innen utgangen av 2005 ble oppnådd med god margin. Fra desember 2000 og frem til desember 2005 gikk man fra 20 700 til 15 290 ansatte, og nedbemannet dermed med mer enn 5400 årsverk (Kilde: omstillingsregnskapet). Dette sies å ha bidratt til frigjøring av budsjettmidler som nå brukes til investeringer i nytt utstyr, noe som igjen er med på å bedre Forsvarets operative evne. Når det gjelder ubalansen mellom Forsvarets

innretting og fremtidige oppgaver er resultatene imidlertid mer uklare. Dette er heller ikke elementer som kun vil påvirkes av nedbemanningen og strukturendringene som fulgte denne, men det har allikevel sterk sammenheng med akkurat dette tiltaket. Da man valgte å sette antall årsverk som grunnlag for strukturendringene, valgte man samtidig å bygge en organisasjon som ikke ble designet med utgangspunkt i oppgaver, men i antall ansatte. Organisasjonsdesignet bar dermed preg av rekkefølgen: mennesker → struktur → oppgaver, og ikke omvendt, som det kanskje ville blitt om denne andre ubalansen hadde fått være utslagsgivende. Resultatet synes dermed å ha blitt at oppgavene i mange tilfeller ikke ble endret eller definert på nytt i det hele tatt, men at man forsøkte å utføre samme oppgaver som tidligere, men nå med en mye mindre organisasjon.

I forhold til målsettingen om å bli et Forsvar mer innrettet mot innsats i internasjonale operasjoner, så mener flere av respondentene at omstillingen var vellykket. Man mener at Forsvaret har blitt mer mobile, mer profesjonelle, og at man fikk bedre utstyr etter at innsparingene på driftssiden ga rom for nye investeringer.

Den styrende hovedmålsettingen med nedbemanningen, reduksjonen med 5000 ansatte, ble altså oppnådd. Den andre hovedmålsettingen, å skape et nytt Forsvar som bedre og raskere skulle kunne deployeres i internasjonale operasjoner, synes også å vise positive effekter i forhold til omstillingen som helhet. Men hva med de mange kvalitative delmålene, og eventuelle utilsiktede effekter av prosessen? Hvilke effekter synes denne nedbemanningsprosessen å ha hatt for organisasjonens interne organisering og virkemåte? Jeg vil i de neste avsnittene gjøre rede for respondentenes oppfatninger omkring erfaringer og effekter ut ifra de fem avhengige variablene jeg definerte i problemstillingen.

5.2.2 Forholdet mellom departementet, etaten og politisk ledelse

Byråkratisk organisasjon er en forutsetning for oversikt, kontroll og stabilitet når politiske vedtak skal iverksettes. Men byråkratisk forvaltning gir samtidig spillerom for en egen makt samlet hos embetsverket. Byråkratiet vil ha selvstendig påvirkning på offentlige vedtak fordi det ofte kan være rom for skjønn, og fordi det er forvaltningen som gir beslutningene form. Tvetbråten (2006) skriver i sin masteroppgave om

bakgrunnen og innføringen av ISL at det på det aktuelle tidspunktet var for tidlig å si noe om hvordan balanseforholdet mellom den politiske og fagmilitære styringen er endret etter innføringen av ISL. Men hvordan oppfattes dette forholdet i dag?

I en lengre periode før omstillingen og iverksettelsen av ISL var det et syn blant enkelte politikere at det var behov for en mer tydelig politisk styring av Forsvaret. Da Eldbjørg Løwer (V) satt som Forsvarsminister i den første Bondevik regjeringen, påpekte hun problemer med FO som en stor og vanskelig styrbar organisasjon, hvor det var vanskelig å gjøre ansvar gjeldende (Tvetbråten 2006: 48). Det ble hevdet at dette førte til manglende politisk styringsevne, og dermed for lite demokratisk kontroll med etaten. Også fra departementets side opplevde man i forkant av omstillingen at tradisjonen med selvstyre for etaten, og synet på det politiske og det militære som atskilt, ikke var heldig demokratisk sett. Man mente videre at man i større grad burde ha en politisk hånd med utviklingen av Forsvaret. Også det faktum at man hadde forsøkt å få til nedbemanninger tidligere, iverksatt av etaten, som ikke hadde fungert tilfredsstillende, nevnes som en årsak til at man så et behov for mer tydelig politisk styring i denne prosessen. Noe av drivkraften bak ISL sies å være en sterkere grad av politisk styring, og i noen grad en svekkelse av etatens interne myndighetsområde.

Ifølge de fleste respondentene har det i løpet av perioden skjedd en politisering på flere nivå i Forsvaret. Det er blitt en mye mer transparent organisasjon, hvor politiske retningslinjer og vurderinger er kjent mye lenger ned i organisasjonen enn tidligere. Som en konsekvens av integrert strategisk ledelse kan feil langt ned i systemet fort få en politisk konsekvens, noe som er blitt tydeligere nå i det mye tettere forholdet mellom etat og departement. Mens man før tenkte at nå blir det konsekvenser for FSJ, tenker man nå at det blir konsekvenser for ministeren.

Oppfatningene er at FD er et meget sterkt departement, som i dag har en veldig sentral stilling i all planlegging og styring av hele forsvarssektorens virksomhet. Dette er delvis et resultat av å legge det som tidligere var FSJ' s strategiske planleggingsfunksjoner inn i departementet, ved å trekke FSJ selv inn i departementet, og ved etablering av sterke funksjoner for langtidsplanlegging, styring og operasjoner i FD. Gjennom dette har departementet fått mye styring over langtidsplanperioden.

Også enkelte av respondentene fra FMO er enige i at det muligens var et behov for mer tydelig politisk styring pga problemer på visse områder, som med de tidlige forsøkene på nedbemanning. Men man uttrykker imidlertid at de korrektive tiltakene som ble satt i gang i så måte, ble til en pendel som slo helt motsatt vei. Man oppfatter at det var deler av virksomheten som det til en viss grad var nødvendig å politisere, men at det også er store deler av virksomheten hvor denne utviklingen gikk for langt. Da alt som styres fra FD per definisjon er politisk styring, og FD har som viktigste oppgave å beskytte sin statsråd, hevdes det at FD ikke er villige til å ta risiko på områder hvor dette kanskje er nødvendig. Man mener det blir mer fokus på ikke å gjøre feil enn på å skape resultater. Hvis slike beslutninger fortsatt hadde ligget i en etat hadde man beskyttet statsråden, og fått mer villighet til å ta kalkulert risiko. Samtidig fremhever også flere respondenter at departementet styrer detaljert mens ansvaret blir lagt på Generalinspektørene og FSJ dersom noe skjer. De mener ut ifra dette at den nye organisasjonen har en funksjon hvor ansvar og myndighetslinjer ikke lenger hører sammen.

Et av punktene Stortinget uttrykte at måtte ivaretas med hensyn til ISL var tilgangen på uavhengige fagmilitære vurderinger. Intensjonene med ISL på sin side, var at fagmilitære vurderinger skulle få mer innflytelse på politiske beslutninger gjennom at FSJ ville få direkte deltakelse i alle beslutningsprosesser i FD, og ved at hundre offiserer skulle sitte i departementet og slik kunne påvirke beslutninger på sitt nivå. I realiteten er dette en diskusjon om hvorvidt det er best å stå utenfor som selvstendig etat og kunne komme med rene fagmilitære anbefalinger, eller være integrert i departementet og få direkte påvirkning på beslutninger som fattes der. Hvordan oppfatter organisasjonen at uavhengige fagmilitære vurderinger ivaretas i dag, og er oppfatningen at fagmilitære vurderinger har fått mer eller mindre innflytelse på sikkerhets- og forsvarspolitiske beslutninger enn tidligere?

Flere mener at det fagmilitære har fått sterkere innflytelse gjennom at mange militære nå innehar sentrale funksjoner i FD. Fra FD mener man at fagmilitære vurderinger når høyere opp i vurderingene rundt sikkerhets- og forsvarspolitikk enn før ISL, og at de i større grad er med på å påvirke premissene for beslutninger som blir tatt i departementet. Fagmilitær ledelse sies altså å ha økt påvirkningsmulighet,

samtidig som de uunngåelig også blir mer påvirket av politisk ledelse. Slik blir skillet mellom rene fagmilitære vurderinger, versus anbefalinger gitt på grunnlag av hva som er politisk mulig, mer utvisket. Man mener at man gjennom dette har mistet det klare fagmilitære rådet, da en FSJ som sitter i departementet nødvendigvis vil påvirkes av politiske forhold, og dermed få incentiver til å velge en strategi som er politisk mulig å oppnå. Her må det imidlertid også nevnes at dette kanskje ville vært en naturlig utvikling også uten en ISL løsning, da internasjonal sikkerhetspolitikk de senere år har beveget seg i en retning som gjør skillet mellom politiske og militære vurderinger mye mer uklart. Dette er også et skille som i utgangspunktet var uklart på flere områder, som i forhold til forsvarsøkonomi.

Mange opplever samtidig FSJ' s rolle i den nye strukturen som veldig uklar. Han er etatssjef på den ene siden og del av FD på den andre, og denne dobbelthettingen oppleves som vanskelig å forholde seg til i organisasjonen. Det er en rekke dobbelhattinger i den nye ledelsesmodellen, hvor FSJ i FD skal bruke departementet, så FD kan saksbehandle saker for FSJ, og samtidig er sjef for FST som kan ha en helt annen mening om samme sak. Flere respondenter uttrykker også at de hundre offiserene som sitter i FD har blitt en fullstendig del av byråkratiet, mer enn fagmilitære rådgivere. Mange av respondentene opplever at på grunn av utviklingen i retning av politiseringen av etaten, så har det de anser som fagmilitære vurderinger har fått mindre innflytelse gjennom denne utviklingen.

Man uttrykker også at departementet nå detaljstyrer etaten i for stor grad, på områder hvor man egentlig ikke har sett konsekvensene av dette. Respondentene både fra FD, FST, og fra FMO mener at FD gjennom omstillingen generelt, og ISL spesielt, har fått økt innflytelse på beslutningstaking på flere nivåer i FMO. På mange områder sier FD at de tok over funksjoner som tidligere hadde ligget i FO, og at man da fikk mer direkte styringskraft på andre områder enn tidligere. Økt kontroll fra FD oppleves også å gi nye oppgaver og en nevnt økende politisering av etaten. Da FD ønsker informasjon om flere prosesser og tiltak, krever dette igjen at flere i etaten er oppdatert på politikken. Og ved at FD ønsker mer detaljert informasjon fra FST, må disse igjen gå lenger ned i organisasjonen og hente denne informasjonen. Så enkelte mener at dette blir en slags hakke nedover i systemet som går i retning av mer sentralstyring.

Samtidig har FST fått mye færre ressurser etter nedbemanningen, og dermed mindre tid til å holde seg oppdatert. Noen nevner i denne sammenheng at FD har gått utenfor FST og lengre ned i etaten for å få tak i informasjon, og at FST' s reduserte størrelse og påfølgende mindre evne til å holde seg oppdatert på absolutt alt som foregår til enhver tid kan være en årsak til dette. En annen årsak til nye kanaler mellom FD og lavere nivå i FMO er de hundre offiserene i FD, som har egne kontakter innad i FMO som de kan kontakte direkte for å få informasjon eller diskutere ulike forhold med.

Så hvor grensen går mellom etat og mellom departement, mellom FSJ/FST sitt myndighetsområde og departementets myndighetsområde, det oppfattes fortsatt som svært uklart og konfliktfyllt. Fra departementet uttaler man at skillet går ved at FD utarbeider langtidspan og IVB, som bør utarbeides med klare målsettingsformuleringer i samarbeid med FST. Og så sier man at FST i samarbeid med FD bør utarbeide tiltak for hvordan man skal oppnå disse målsettingene. Dette skillet menes å være klart fra FD' s side, men det gir i realiteten opphav til en hel del uklarheter. Hvis FST skal iverksette ut ifra iverksettelsesbrev gitt fra FD, da er skillet klart. Men om man skal samarbeide om utformingen av disse tiltakene, da er plutselig skillet, og ansvaret, mye mer uklart. Respondenten fra FD sier videre at det ved siden av dette er ting som oppleves som unntak, ved at FD går dypt ned i organisasjonen når det er ting som kommer på den politiske dagsorden. Man opplever at man i slike tilfeller har litt problemer med å kommunisere iblant, og at det i FMO oppleves som at FD blander seg inn mens de selv mener å bare være på jakt etter informasjon.

Fra FMO og FST oppleves det imidlertid nettopp som at FD detaljstyrer på en del områder som man mener burde være FSJ og FST' s ansvarsområde. Enkelte av respondentene fra FD mener at man i løpet av prosessen styrte mer detaljert enn man hadde gjort tidligere, og at dette bør reverseres nå som tillitsforholdet mellom FD og FMO har blitt et annet igjen. Man kan gå tilbake til å styre på overordnet nivå, mer i form av mål, rammer og føringer. Respondentene fra FMO ser på sin side behov for en mer kontinuerlig og tydelig politisk styring, som kanskje ikke er så detaljert som den nå er fra tid til annen, men mer har form av overordnede målsettinger. Samtidig synes det å være en utbredt oppfatning at FSJ gjennom ISL har mistet svært mye makt og

myndighet over egen etat. Men det er tegn som tyder på at detaljstyringen fra FD som man mener å oppleve i etaten nå reverseres med ny politisk ledelse.

5.2.3 Mot en økt horisontal integrering av Forsvarssektoren?

ISL var en klar form for horisontal integrering av Forsvarssektoren, og man ønsket også en tettere integrering av de ulike enhetene i FMO gjennom nedbemanningen og flere sentrale strukturendringer. Det mest tydelige uttrykket for dette er sammenslåingen av de grenvise forsyningskommandoene og Forsvarets tele- og datatjeneste til en organisasjon, FLO. Med hensyn til opprettelsen av FLO sies det at når man i denne organisasjonen støtter hele Forsvaret med alt fra underbukser til ammunisjon, så fører dette helt klart til et ekstra fellesskap. Slik mener man at opprettelsen av FLO også har vært et tiltak som i veldig stor grad har vært med på å bygge ned murene og skilleveggene mellom forsvarsgrenene, og slik bidrar til å skape et tettere samarbeid i organisasjonen.

Flere respondenter uttrykker at de tror kulturen har blitt mer lik i hele organisasjonen de siste årene, men at dette også skyldes mange andre ting enn nedbemanningsprosessen og strukturendringene. Man nevner at det i mange år har vært fokus på likhet, at man har fått felles stabsskole, felles intranett med mer. Gjennom dette har man lært litt om hverandre, og setter nå kanskje mer pris på de andre grenene og andre folk. Det er mer blitt slik at man skal utfylle og støtte hverandre istedenfor å konkurrere. Man mener også at det helt klart er blitt et økt samarbeid mellom de ulike grenene, fordi de er blitt mindre og dermed blir tvunget til å jobbe mer sammen. Dette menes å være et tydelig resultat av nedbemanningen og strukturendringene i denne perioden. De forteller videre at man nå er mer avhengige av hverandre for å få ting til å fungere, på en helt annen måte enn tidligere. For eksempel hadde Hæren tidligere egne luftforsvarssystemer, og Luftforsvaret hadde sine. Det var lite samhandling mellom hær og luftforsvar. Etter nedbemanningen har ikke Hæren noen luftvernssystemer, de er helt avhengige av Luftforsvaret, og man ser at samarbeidet begynner å bli tettere i forhold til dette. Man opplever også på andre områder hvor alle de tre grener hadde visse kapasiteter, at man nå sitter med noen kapasiteter hver og derfor må samarbeide. Generalinspektørene er også blitt plassert

ved siden av hverandre i det nye bygget på Akershus, og denne fysiske nærheten gjør at man opplever kommunikasjonen og samarbeidet som enklere. Generalinspektørene har også fått redusert sine staber drastisk, noe som har ført til mer myndighet i fellesleddet i FST, og en økt tverrprioritering.

Grenkulturene sies også å ha blitt mer utvannet internt, med færre subkulturer ettersom enhetene har blitt mindre. I hele Forsvaret ser man en tettere organisasjon, som en av respondentene sa det, ”det er ikke noe luft mellom lagene lenger, ikke noe glava lag, for det er det ikke rom for”. Dette synes å være en ganske tydelig effekt av reduksjonene i personellet, men har også sammenheng med flere internasjonale operasjoner og øvelser hvor grenene samarbeider på andre måter enn tidligere. Som en del av den konseptuelle utviklingen av Forsvaret med nye oppgaver og videre, sier flere at det er et økt fokus blant de ansatte på betydningen av fellessystemene og helheten ved organisasjonens virksomhet. Den konseptuelle endringen av Forsvarets innretting og oppgaver har medført at det er økt forståelse for Forsvarets funksjon. Det som kanskje lå på høyere sjefsnivåer tidligere, forståelsen og erkjennelsen av Forsvarets rolle i og for samfunnet, den mener man å se på mye lavere nivå i organisasjonen i dag. Man kunne tidligere gjøre karriere og bli general og admiral uten å ha satt foten på utsiden av egen gren, noe som ikke lenger er mulig. Det kreves nå en mye mer felles bakgrunn, og det har blitt veldig sjelden at man kan gjøre karriere uten å vise til at man har tjeneste på fellesnivået.

På den annen side fremhever man at Forsvaret gjennom nedbemanningen har blitt delt opp i veldig mange mindre enheter, hvor man blant annet har innført kjøp og salg av tjenester mellom de ulike enhetene. Dette mener man at har skadet samarbeidet og integreringen, ved at man slik får et kjøper/selger forhold og mister mye av fellesskapsfølelsen man burde hatt innenfor en og samme organisasjon. Man mister tilhørigheten, helhetstanken og fellesskapet. Her mener man at effektiviseringen har støtt sammen med behovet for helhet og fellesskapsfølelse.

Men som sagt er det gjennomgående inntrykket fra intervjuene at kulturen gjennomgående er blitt mer lik i hele Forsvaret nå, med en langt bedre helhetsforståelse for Forsvaret og Forsvarets utfordringer. De ulike enhetene samarbeider også på en helt annen måte enn tidligere. Men dette er som nevnt ikke en

entydig effekt av nedbemanningen og strukturendringene, da også mer langvirkende faktorer sies å ha innvirkning.

ISL var som nevnt en av de mer tydelige strukturelle utslag av et politisk ønske om mer horisontal integrering i forsvarssektoren, med en tydeligere politisk ledelse av etaten. Jeg diskuterte overfor noen implikasjoner av denne integreringen for forholdet mellom etat og departement, og mellom politisk lojalitet versus rene fagmilitære råd. Men har ISL prosessen til tross for disse problemene bidratt til økt samarbeid og en tettere dialog? Eller er oppfatningen at disse to fortsatt er klart atskilte organisasjoner, og at ISL kun har endret styrkeforholdet og gjort at FD har overtatt enkelte funksjoner fra det tidligere FO?

Oppfatningen fra FD' s side er at det er blitt tettere dialog og samarbeid med FST etter ISL, men at dette fortsatt er to forskjellige organisasjoner, to forskjellige virksomheter. Det at man er fysisk i samme bygg gjør imidlertid at det er lettere å ta kontakt, og man opplever at informasjonsflyten går raskere og lettere. Man mener å ha et utstrakt og mye tettere samarbeid med militær side; og beskriver prosesser hvor visse faser i en problemstillings liv foregår mest på militær side hvor de sivile er med, hvorpå eierskapet flyttes over på sivil side og de militære bidrar der. Også i mange av de store prosessene som arbeidet med budsjett og langtidsplan, som før foregikk i FO og så ble sendt til FD, opplever man nå et mer kontinuerlig samarbeid. Men fra andre påpekes det imidlertid at dette samarbeidet i stor grad har form av en enveis styring fra FD. De to organisasjonene er imidlertid blitt fysisk samlokalisert, noe som alene fører til en sterkere grad av integrering, og nye samarbeidsformer.

5.2.4 En mer sentralstyrt Forsvarssektor?

Man ønsket seg med strukturendringene og reduksjonene i Forsvaret en slankere og mer effektiv organisasjon, som kunne gi bedre styring og kontroll fra toppen. Man ønsket også et mer helhetlig fokus i Forsvaret. Ut ifra dette kunne man anta at det ville foreligge et sentraliseringsaspekt i prosessens forløp og effekter. Samtidig påpekes det i vedtaksdokumentene at reduksjonene på ledelsesnivåene ville nødvendiggjøre en ønsket delegering av myndighet nedover i organisasjonen. Hvordan oppleves forholdet mellom sentral ledelse og underliggende nivåer i dag?

Dataene på dette området er svært nyanserte ut ifra hvilket område man ser på, og enkelte elementer synes å ha ført til sentralisering på et område men økt desentralisering på et annet. Den generelle oppfatningen synes å være at man i stort har flyttet mye innflytelse fra lokalt til sentralt nivå i løpet av omstillingen som helhet. Flere opplever som nevnt at dette er et svært nyansert bilde, men oppfatningen er at det har gått i retning av mer sentralstyring av organisasjonen, blant annet gjennom en kraftig styrking av de felles styringssystemene som virker fra det sentrale nivå. Disse har gitt økt evne til styring, oversikt og kontroll for Forsvarets ledelse. Når det gjelder nedbemanningen mer spesifikt uttales det at et mindre Forsvar gir rom for mer sentrale løsninger, og at det var en ambisjon i forrige langtidsmelding og hos forrige FSJ om å sentralisere da organisasjonen skulle bli mindre, og da man fremhevet at det ikke ville være kostnadseffektivt å ha mange parallelle strukturer.

Man mener videre at det i etterkant av prosessen har blitt mindre rom for lokale initiativ, mer standardiserte direktiver ut fra FST, og dermed mindre innflytelse lokalt. Flere mener at man sentraliserte i for stor grad, og at avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt har blitt for stor. På lokalt nivå kjenner man seg ikke igjen i beslutningene som fattes sentralt. Det sies videre at når man sentraliserer kreves det enormt mye for at sjefene i Oslo skal kunne opptre med en viss troverdighet overfor personer som sitter langt ute i organisasjonen, de må ha en innsikt i og forståelse for lokale forhold, som det ofte er vanskelig å oppnå pga geografisk og hierarkisk avstand. Man opplever at det fra sentralt hold i stadig sterkere grad gis ut føringer og direktiver som detaljstyrer og begrenser lokale sjefers handlingsrom. Mens føringer før gikk ut i forsvarsgrenene, går det nå ut ifra FST og FD. I flere tilfeller styres avdelinger fra flere steder, og man har opplevd å bli styrt fra både GI og forskjellige kontorer i FST, samt operativ myndighet, altså tre formelle kommando- og styringskanaler. Dette blir sett på som et problem fordi FST og GI med sine staber er to forskjellige styringskanaler, hvor ønsker, ordrer og intensjoner kan være svært motstridende. Dette kan være tegn som tyder på en viss suboptimalisering i designen av den nye organisasjonsstrukturen.

På Generalinspektør-nivå opplever man å ha fått mer ansvar, men mindre myndighet. De opplever en sentralisering av beslutningsmyndighet og mer byråkrati, og opplever sin formelle myndighet som vesentlig innskrenket. Investeringsiden er et

eksempel på et område hvor man opplever en økt kontroll og styring fra departementet. Samtidig har det også skjedd en desentralisering på nivået under GI'ene gjennom nedbemanningen. Grenstabene ble vesentlig redusert, et eksempel her er hærstaben som gikk fra å være nesten 150 mennesker til å få en ramme på 23 årsverk. Dette kunne bare fungere ved at man flyttet myndighet og oppgaver ned i organisasjonen, og man fikk større underenheter med mer innflytelse på nivået under grenstabene som resultat. Disse større underenhetene opplever selv å ha stor innflytelse, også inn mot beslutninger som tas på sentralt nivå, og det er hyppig uformell og formell kontakt mellom lederne av slike enheter, hvor TRADOK (hærens transformasjon- og doktrinekommando) kan nevnes som et eksempel, og departementet. De nevnte lederne representerer ved enkelte anledninger også GI i sjefsmøter i FST, dersom beslutningene angår egen enhet.

På økonomisk side fremhever flere av respondentene at man har fått økt handlefrihet lokalt, og at det økonomisk sett er blitt mer desentralisert de siste årene. Man opplever en større handlefrihet med styring gitt i form av rammer og selvstendig ansvar for egne budsjetter som går over lengre perioder. De fleste av de intervjuede lederne på nivået rett under grenstabene opplever å ha reelle påvirkningsmuligheter, og at ansvar og myndighet er delegert ut i organisasjonen. Samtidig opplever de at nivået under dem igjen uttrykker at de i etterkant av omstillingsprosessen mener at de har mistet en vesentlig del av sin innflytelse og sine påvirkningsmuligheter. Respondentene uttrykte også at handlingsrommet og takhøyden på lokalt nivå oppleves som mindre i etterkant av prosessen, og at lokale ledere har blitt mer redde for å ta beslutninger eller nye initiativ uten å klarere dette med toppledelsen.

På personalfeltet er de aller fleste respondentene enige om at man har sett en klar sentralisering. Årsverkstyringen ble sentralisert og regelstyrt i veldig stor grad i løpet av prosessen, både fra FST og fra FD. Denne styringen har fortsatt i etterkant, og alt som gjelder stillingsfullmakter, stillingsbeskrivelser og antall årsverk må inn til behandling sentralt. Ansettelse, forandring i stillingsinstruks, flytting fra stilling, reiser, goder, familiepolitikk, altså hele personalfeltet, oppleves som sentralstyrt i svært stor grad. Man mener dette med hell kunne ha blitt delegert mer ned i organisasjonen nå i etterkant, for å gi ledere lenger ned i hierarkiet mer makt og

myndighet til å gjøre personalpolitiske grep. Organisasjonen anses for å være veldig rigid og regelstyrt på dette området, noe som man mener vanskeliggjør utøvelsen av en del gode intensjoner omkring personalpolitikk. At dette området i så stor grad er blitt sentralstyrt, gjør ifølge respondentene at det er veldig tungt å gjøre personalpolitiske grep på lavere nivå, og i denne sammenheng ønsker man seg mer strategisk styring fra sentralt nivå, med en delegering av ansvaret for daglig personellforvaltning nedover i organisasjonen. Personellansvaret er også i mange tilfeller en uavklart situasjon mellom grenstabene, FST/PØS og også departementet, som alle har personalforvaltningsenheter. Jeg vil komme mer inn på denne problemstillingen i avsnittet om kompetanse og personalpolitikk.

Hovedinntrykket gjennom intervjuene var en oppfatning av at Forsvaret de siste årene er blitt mer sentralstyrt. På den ene siden har mye blitt sentralisert, mens man på den annen side gir uttrykk for at mye skal styres ute på driftsenhetsnivå. Det synes å være spenninger mellom ønsket om helhetlig sentral styring på den ene siden, og ønsker om mer oppdrags- og intensjonsbasert rammestyring med økt handlefrihet på underliggende nivåer. Dette ses ikke nødvendigvis på som et problem, unntatt i forhold til en økende frustrasjon hos personellkorpset. Man ser at dette i enkelte tilfeller har skapt problemer som har ført til at man har mistet folk, og at det ikke bidrar til å styrke personellets motivasjon.

Det synes altså å ha vært et dilemma i omstillingsprosessen at man ønsket mer helhetstenkning i organisasjonen, med en bedre ressursutnyttelse gjennom sentralisering av enkelte funksjoner, mens man samtidig ønsket å delegerer makt og myndighet nedover i organisasjonen. Respondentene opplever at dette balansepunktet har vippet gjennom hele perioden, og at det vil komme til å vippe i flere år fremover.

5.2.5 Kompetansestyling og personalledelse i etterkant av prosessen

Delmålene i vedtaksdokumentene fremhevet at man ønsket en nedbemanning basert på frivillig avgang, for å sikre et motivert personellkorps. Man skulle videre sørge for at Forsvarets behov var styrende for bruken av AST slik at kritisk kompetanse ble beholdt i organisasjonen, og samtidig bedre Forsvarets evne til å kunne kontrollere mengden av og typen personell i organisasjonen, samt disponere dette personellet og

kompetansen. Som nevnt i prosesskapittelet var fokuset i prosessen hovedsakelig på det kvantitative målet om tallmessige reduksjoner, da dette ble valgt og benyttet som måleindikator for nedbemanningsprosessens fremdrift og vellykkethet. Man manglet samtidig verktøy for å kartlegge hvilken kompetanse man hadde før prosessen ble iverksatt, og hvilken kompetanse man trengte i den nye organisasjonen. Samtidig var det uklart og lite helhetlig planlagt hvordan den nye organisasjonen skulle se ut, hvilke oppgaver som skulle plasseres i de ulike enhetene, og hva Forsvarets nye innretning egentlig innebar organisatorisk sett.

Som et resultat av dette opplevde respondentene at man mistet mye verdifull kompetanse ut av organisasjonen, særlig i den første fasen av nedbemanningen hvor det var relativt enkelt å få godkjent søknader om AST. Mange gikk som ikke burde fått lov til å gå. Det er ikke entydig for hvilke kompetansegrupper dette var mest kritisk, da man fortsatt ikke har et fullgodt verktøy for å holde oversikt over dette. Men på områder som forvaltning, økonomi, investering, prosjektlederkompetanse og teknisk kompetanse opplever man fortsatt å mangle mennesker. Oppfatningen i organisasjonen er at Forsvaret mangler kompetanse på flere områder i dag, og at man har mistet mange kompetansemiljøer som sies å ha vært veldig sårbare. Det fremheves at kompetanse ikke bare er enkeltmennesker, men også summen av disse og hvordan de er organisert. Det store antallet årsverk som ble fjernet har ifølge respondentene ført til at organisasjonen i mange tilfeller er blitt for tynn, og at man mangler nødvendig fleksibilitet og robusthet. Organisasjonen er i mange tilfeller blitt ”one man deep” på enkelte kompetanser, noe som sies å gjøre den svært sårbar.

Noe av intensjonen som lå i prosessen var imidlertid at man skulle definere nye oppgaver etter hvert som man omstrukturerte og nedbemannet. Da man ikke i stor nok grad lykkes med dette arbeidet, mener flere at det ikke er så rart at man opplevde en ressursmangel, da man jo i realiteten var blitt alt for få til å gjøre samme oppgaver som tidligere. Men man opplevde ikke at man hadde handlingsrom til å definere nye arbeidsprosesser og oppgaver ute i organisasjonen, og resultatet synes derfor å ha blitt at man forsøkte å gjøre samme antall oppgaver med mye færre mennesker. Man mener å se en organisasjon som nå kanskje er noe mer tilpasset det den skal levere, men ser samtidig en organisasjon som ikke er ferdigutviklet. Det er for mange oppgaver i

forhold til organisasjonens størrelse, og man må enten øke antallet ansatte, eller ta bort oppgaver. Den generelle oppfatningen er at man i for stor grad gjør tingene på samme måte som tidligere, og at man ikke har vært flinke nok til å finne nye løsninger innenfor trangere rammer.

I samme periode som man nedbemannet i Forsvaret opplevde man også en sterk vekst i arbeidsmarkedet, noe som nevnes som en medvirkende årsak til at mye kompetanse forsvant, sammen med det sterke fokuset på å telle årsverk. Fokuset på årsverk skapte ifølge flere respondenter en negativ holdning i organisasjonen omkring det å være ansatt i Forsvaret, samtidig som man måtte konkurrere om arbeidskraften med virksomheter som kunne tilby ting som Forsvaret ikke hadde samme mulighet til. Det store fokuset på det kvantitative målet og en uklar personalpolitikk i løpet av nedbemanningsprosessen har ifølge flere av respondentene ført til at mange gikk lei, og velger å gå ut også nå i etterkant. Man mister fortsatt mye av den kompetansen som Forsvaret er mest sårbar på, som teknisk kompetanse.

Flere av respondentene mener at nedbemanningsprosessen har endret folks tankegang omkring Forsvaret som arbeidsplass. Man ser en økt endringskompetanse, men samtidig endringstretthet i deler av organisasjonen. De ansatte har fått en økt forståelse for at endringer kan komme, og at det ikke lenger er så staket opp hvilken vei du kommer til å gå som det kanskje var tidligere. Enkelte mener at det er vanskelig å si hvorvidt dette har ført til mer usikkerhet, eller om man har akseptert dette som en del av virksomheten. Søknadstallene til Forsvarets utdanninger har imidlertid gått ned i etterkant av omstillingen, og flere mener dette er et resultat av at Forsvarets omdømme som arbeidsplass er svekket både internt og eksternt. En av respondentene sa det slik at ”illusjonen om forsvaret som en bunnsolid arbeidstager, et sted hvor du kan begynne og starte din karriere, den illusjonen tror jeg er borte hos mange”. Forsvaret er en organisasjon hvor man risikerer å måtte bytte jobb, miste jobben, og måtte ta mye større ansvar for egen utvikling enn tidligere.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at måten prosessen ble ledet på førte til manglende motivasjon hos et personell som opplevde å bli sett på som tall som måtte kuttes. I ettertid har de samme organisasjonene opplevd at veldig ærekjære offiserer har anbefalt barna sine ikke å gå inn i Forsvaret, og mener dette tyder på at Forsvarets

omdømme som arbeidstager har lidd sterkt under prosessen. Internt i organisasjonen synes man også å merke at prosessen har ført til at folk har mindre tid til å være sosiale, og man mener å se tendenser til flere sykemeldinger og stressymptomer. Samtidig viser en undersøkelse foretatt av lønnsprosjektet i Forsvaret at de ansatte i Forsvaret trives med jobben sin, og at over 45 % av de spurte i undersøkelsen planlegger å bli i Forsvaret frem til pensjonsalder. En interessant jobb og et godt arbeidsmiljø fremheves som grunner til at mange ønsker å bli (Kilde: undersøkelse foretatt av lønns- og personalprosjektene i Forsvaret). Effektene av nedbemanningsprosessen på personellens motivasjon og Forsvarets omdømme som arbeidsgiver synes i så måte å være usikre, og ville kreve en større undersøkelse med både kvalitative og kvantitative elementer for å kunne gi sikrere resultater. Men rekruttering omtales allikevel som en av Forsvarets hovedutfordringer om dagen, et element som kan tyde på at det har skjedd noe med Forsvarets omdømme utad.

I etterkant av nedbemanningen og strukturendringene er oppfatningen at personalledelsen ikke i nevneverdig grad er blitt mer strategisk. Noen mener den er blitt mindre strategisk, da man som nevnt detaljstyrer personalforvaltningen fra et høyt nivå, og da dette området håndteres av flere ulike enheter uten noen stor grad av koordinering. Oppfatningen er at man har brukt all kapasitet på daglig personellforvaltning, og har blitt løpende etter problemene etter hvert som de dukket opp, istedenfor å utvikle personalpolitikk og strategisk personalledelse på sentralt nivå. Man mener videre at det ligger en utfordring i grensesnittet mellom departementet og FST, da man tenker og styrer strategisk på personellområdet både fra avdeling 1 i FD, og i FST. Uten at man nødvendigvis snakker veldig mye sammen, og ofte ikke er enige. Enkelte respondenter mener det har utviklet seg en grad av maktkamp mellom de to miljøene, og resultatet er at det blir det veldig tilfeldig hva som drysser nedover i organisasjonen og i hvilken grad det er forankret. Samtidig ligger det også personalfunksjoner i de ulike grenstabene, og igjen i FLO. Dette danner et bilde av et sammensatt og lite helhetlig personalfelt.

Det oppleves også fortsatt som at fokuset i for stor grad er på økonomi og for lite på kompetanse, både fra FD og FST. Dette synes å være noe som henger igjen fra kostnadsfokuset og årsverktellingen som var en sentral del av

nedbemanningsprosessen. Man mener det fortsatt er en årsverkfrykt tilstede, som hovedsakelig styres fra FD hvor man vil forhindre en økning som igjen kan føre til nytt behov for nedbemanning. Dette gjør ifølge respondentene at man får en lite langsiktig planhorisont i arbeidet med å bygge opp igjen den kompetansen man har mistet. Særlig er det mange som nå er ansatt på kontrakt og som ønsker seg yrkestilsetting, som forsvinner ut fordi deres ledere ikke har myndighet til å ta slike avgjørelser. Slik mener man at man istedenfor å risikere å bli for mange, så ender dette med all sannsynlighet med at man får for lite folk i et svært godt arbeidsmarked.

Dette er imidlertid et område det hevdes å være økende fokus på i etterkant av de mest omfattende omstillingstiltakene. Dette innebærer en økt oppmerksomhet omkring helhetlig og strategisk styring av personalpolitikken, og på kompetansestyring og planlegging. I arbeidet med neste langtidsmelding nevnes det at kompetanse og personellmessige tiltak står veldig sentralt, og man mener det er en klar oppfatning i sektoren om at dette er, om ikke hovedutfordringen, så i hvert fall en av hovedutfordringene som gjenstår for organisasjonens virkemåte.

5.2.6 Forholdet til arbeidstakerorganisasjonene

I prosessbeskrivelsen skisserte arbeidstakerorganisasjonene en nedbemanningsprosess med et spent forhold til ledelsen i Forsvaret, hvor de mener de ikke ble involvert i tilstrekkelig grad. Hvilke følger har disse trekkene ved prosessen hatt for dette samarbeidet nå i etterkant?

Fra departementets side er erfaringene at man kanskje burde brukt lenger tid på å komme i havn med nedbemanningen, for slik å ta seg tid til å involvere de ansatte og deres organisasjoner i beslutningene i større grad. Arbeidstakerorganisasjonene selv mener at samarbeidet deres med Forsvaret nå i ettertid av nedbemanningsprosessen har forandret seg på to måter. I mye større grad enn før mistror de initiativer. Men samtidig bruker man nå også mye tid på å bygge opp igjen et godt forhold, fra det som nesten omtales som et totalt krigsperspektiv og tilbake til et fungerende samarbeid. Så på den ene siden mistror de initiativene, og på den andre siden jobber de hardt for å komme tilbake til en konstruktiv samarbeidsform. De opplever også at utviklingen går i retning av at de får mer innflytelse på personalpolitiske beslutninger i Forsvaret, fordi

man har sett at mange av tiltakene i nedbemanningsprosessen var ødeleggende, og fordi man nå ønsker et samarbeid for å komme opp med konstruktive løsninger. Man mener også at omstillingskompetansen i arbeidstakerorganisasjonene i mange tilfeller er mer robust enn hos arbeidsgiver, fordi arbeidstakerorganisasjonene i mange tilfeller har lavere gjennomstrømming av kompetanse enn det har vært i slike posisjoner i Forsvaret. Og etter hvert som folk forsvant ut fra Forsvaret, satt disse organisasjonene på en erfaring og innsikt som de mener gir dem større gjennomslagskraft nå i ettertid.

Man fremhever også fra organisasjonene at samarbeidsklimaet har blitt bedre som et resultat av regjeringsskiftet i 2005. Anne-Grete Strøm-Erichsen (AP) ble ny Forsvarsminister i Stoltenberg II regjeringen, og arbeidstakerorganisasjonene mener hun umiddelbart markerte verdien av et godt samarbeid med fagforeningene, også utover det som Hovedavtalen beskriver. Organisasjonene mener videre at synet på arbeidstakerorganisasjonene som var gjeldende under forrige regjering fortsatt i noen grad henger igjen i embetsverket, men at dette er i ferd med å bedre seg, og at den nye Forsvarsministeren er svært klar på dette området. Man opplever nå et godt samarbeidsklima, og at innspill igjen lyttes til og tas på alvor.

5.3 Hovedfunn og analyse av effekter

5.3.1 Innledning

Ut ifra Christensen m.fl. (2004: 154) ønsket jeg å undersøke hvorvidt effektene var i samsvar med intensjonene, om de var det motsatte av intensjonene, eller om resultatene var nøytrale i den forstand at de anses for å være verken positive eller negative. Jeg ønsket også å studere effektene i lys av nevnte sentrale normer for offentlig sektor. Til slutt i kapittelet diskuterer jeg graden av samsvar mellom forventede og faktiske effekter med utgangspunkt i instrumentelle perspektiver og et kulturperspektiv.

5.3.2 Grad av måloppnåelse ut ifra intensjonene i de sentrale vedtaksdokumentene

Ut ifra Hesse, Hood og Peters' modell (1988) kan effektene av nedbemanningsprosessen og strukturendringene oppsummeres som følger. Ut ifra

respondentenes beskrivelse av nedbemanningsprosessens effekter kan det synes som at *hovedmålet om å redusere med 5000 årsverk* ble oppnådd med god margin, og man klarte dermed å få en slankere organisasjon gjennom denne prosessen. Samtidig skulle organisasjonen bli mer kostnadseffektiv, og her er effektene noe mer tvetydige. De fleste av respondentene fremhever et klart fokus på effektivitet og kostnader som en av de tydeligste effektene av omstillingen, men samtidig påpeker man at fokuset på årsverk som måleindikator førte til enkelte suboptimale løsninger sett fra et økonomisk synspunkt. Imidlertid viser beregninger fra den Interdepartementale arbeidsgruppen at kostnadene knyttet til bruken av AST var på ca. fem milliarder, mens beregnet innsparing på lønn var på rundt 23. Man har dermed ut ifra disse beregningene spart 18 milliarder i forhold til om dette personellet skulle blitt værende i Forsvaret frem til pensjonsalder. Man reduserte altså med flere enn planlagt antall årsverk, og fikk slik en positiv effekt i forhold til intensjonene om innsparinger. Men det sterke fokuset på antall årsverk synes også å ha ført til suboptimalisering og enkelte utilsiktede effekter i forhold til andre målsettinger.

Det andre hovedmålet som nevnes er en endring i Forsvarets innretning for å *tilpasse organisasjonen til endrede oppgaver, ved å styrke den "spisse enden" av Forsvaret*. Her synes dataene å vise at man har hatt problemer med å definere Forsvarets nye oppgaver, og hva denne nye innrettingen mer konkret skulle innebære. Man mener det lå intensjoner i beslutningene om at de ulike enhetene skulle tilpasse sine oppgaver til den nye strukturen, men at dette ikke ble gjort i tilstrekkelig grad, noe som har ført til at det i mange tilfeller er for få mennesker i forhold til antall oppgaver. Når det gjelder ønsket om å flytte ressurser fra stabs- ledelses- og støttefunksjoner og inn mot styrkekapasiteter, er det fleste av respondentene enige om at man har økt Forsvarets evne til deltakelse med operative styrker. Man mener også at Forsvaret har blitt mer mobile og mer profesjonelle, og at man fikk bedre utstyr etter at innsparingene på driftssiden ga rom for nye investeringer. Man synes derfor å ha fått positive effekter på dette hovedmålet, men også en negativ sideeffekt ved at en uklar målsetting om endrede oppgaver sammen med det sterke fokuset på å redusere antall årsverk har ført til at man nå har en struktur som er for tynn i forhold til de oppgaver man blir pålagt.

Målsettingen om økt mulighet og evne til styring og kontroll synes også ha hatt positive effekter i forhold til intensjonene, ved at både FD og FST i dag oppleves å utøve mer kontroll og å ha fått mye mer oversikt over hva som skjer i organisasjonen på flere nivåer enn man hadde tidligere. Man opplever i dag et sterkt departement som har stor innflytelse og oversikt over beslutninger og tiltak i sektoren. Man ser en økt grad av og mulighet til politisk styring, og samtidig en økende politisering av hele Forsvaret, hvor man nå opplever en økende bevissthet omkring politiske beslutninger og ansvar langt ned i organisasjonen. Dette synes i sin tur å ha ført til enkelte effekter som ut ifra vedtaksdokumentene synes å være mer utilsiktede. Man opplever at statsråden nå er blitt sårbar for feil langt nede i etaten på en annen måte enn før ISL ble iverksatt, noe som hevdes å ha ført til at FD ikke er villig til å ta nødvendig risiko for eksempel hva angår ansettelser. ISL oppleves også å ha hatt utilsiktede eller mer negative effekter i forhold til uklare ansvarsforhold mellom FD og ulike deler av FMO, og ved at myndighet og ansvar i enkelte tilfeller ikke henger sammen. Man ser her en positiv effekt på målet om økt styring og kontroll, men samtidig enkelte utilsiktede effekter i forhold til risikovillighet og uklare myndighets- og ansvarsforhold.

Gjennom intervjuene kom det også frem at man mener det har forekommet en sentralisering av innflytelse i løpet av og i etterkant av denne prosessen. Bildet oppleves å være nyansert, men økt detaljstyring fra departementet langt ned i FMO, felles styringssystemer blant annet for regnskap og personellforvaltning, samt forekomsten av flere standardiserte direktiver fra FST peker i denne retningen. På lokalt nivå opplever man en stor avstand til mange avgjørelser som angår egne enheter, lite rom for lokale initiativ, og en økt frykt for å ta beslutninger uten å klarere med toppledelse. Også på GI-nivå opplever man at man har fått redusert sin myndighet som nå i større grad ligger hos departementet, og man mener at det ikke lenger er samsvar mellom ansvar og myndighet. Samtidig har man på et mellomnivå rett under grenstabene sett at nye og relativt store enheter opplever å ha gode påvirkningsmuligheter og innflytelse over beslutninger, også beslutninger som foretas på høyt nivå både i departement og i FST. På personalfeltet mener man imidlertid å ha sett en tydelig sentralisering av de fleste funksjoner i løpet av perioden, som begynte

med den sterke styringen på årsverk under nedbemanningen. Man mener videre at dette vanskeliggjør utøvelsen av mange gode intensjoner for personalpolitikk på underliggende nivå. Effekter av prosessen med hensyn til sentralisering eller desentralisering av innflytelse og myndighet synes derfor å være noe tvetydige, men en tydelig effekt er en vedvarende spenning mellom et ønske om helhetlig styring fra sentralt nivå på den ene siden, og delegering av myndighet nedover i organisasjonen på den andre. Man ser en økt mulighet til kontroll og styring fra sentralt nivå, men også negative sideeffekter i form av lite handlefrihet lokalt og uklarhet rundt ansvar og myndighet på enkelte nivå.

Hva angår *målet om en økt integrering i Forsvarssektoren* er ISL og opprettelsen av FLO de tydeligste eksemplene på en økt horisontal integrering. Opprettelsen av en felles logistikkorganisasjon sies videre å ha skapt et større fellesskap i organisasjonen, også kulturelt sett. Det sies å ha blitt mer fokus på likhet og helheten i Forsvarets virksomhet, og man ser et økt samarbeid mellom grenene fordi de er blitt mindre og må samarbeide på andre måter enn tidligere. Gjennom opprettelsen av FLO og samordningen av flere andre funksjoner har man ikke lenger egne kapasiteter, og må derfor utfylle hverandre i større grad. Også det faktum at Generalinspektørene nå er fysisk samlokalisert og har mindre staber enn tidligere sies å ha ført til bedre kommunikasjon og en økt tverrprioritering grenene i mellom. Ved at Forsvaret er blitt mindre ser man også en utvanning av de sterke grenkulturene og færre subkulturer, noe som igjen gir økt fokus på og forståelse for helheten i organisasjonens arbeid, helt ned på lavt nivå. Det synes altså som at nedbemanningen og strukturendringene kan ha medført en større grad av det Krasner (1988) kaller for horisontal bredde i Forsvarets militære organisasjon; de ansatte føler at de holder på med aktiviteter som er institusjonelt integrert med andre aktiviteter i organisasjonen, at man er del av et større kulturelt hele, og at dette gjør egne aktiviteter mer meningsfulle (Christensen m.fl. 2004: 53). I en forlengelse av Krasner's teori kan man derfor argumentere for at denne prosessen i så måte har ført til en økt grad av institusjonalisering og horisontal integrering i FMO. I forholdet mellom FD og FST mener respondentene at den sterke nedbemanningen av FO, og ISL prosessen med integrering av prosesser og fysisk samlokalisering, har ført til et tettere samarbeid og

mer dialog mellom disse enhetene. Man ser også en lettere infolyt og nye samarbeidsformer, for eksempel i flere felles prosjekter. Men den generelle oppfatning er at dette fortsatt i stor grad er to ganske så forskjellige og uavhengige organisasjoner, med egne kulturelle trekk og et til tider vanskelig forhold. For intensjonene knyttet til en økt horisontal integrering av sektoren synes dermed prosessen å ha hatt tydelige positive effekter. Respondentene uttaler at man nå ser tettere samarbeid og økt helhetstenkning både mellom de ulike forsvarsgrenene, i og med FLO, og mellom FD og FMO.

Et annet delmål var *ønsket om tilgang på uavhengige fagmilitære synspunkter*. Her synes intervjumaterialet å vise en negativ effekt ved at det ikke lenger er et klart skille mellom fagmilitære vurderinger og politiske hensyn i den nye strukturen, da FSJ' s plassering i departementet kan ha en bias ved at militærfaglige beslutninger farges av hva som er politisk mulig å oppnå. Samtidig påpekes det en positiv sideeffekt ved at fagmilitære anbefalinger nå i mye større grad enn tidligere er direkte inne i beslutninger i departementet, etter at FSJ kom inn og man ansatte hundre offiserer i departementet.

Man ønsket også å *nedbemanne mest mulig ved frivillig avgang*, noe som i stort ble oppnådd. Men sammen med manglende oversikt over kompetansebeholdning og en påfølgende ufullstendig definering av kritisk kompetanse fikk dette imidlertid den sideeffekten at man noe ukritisk synes å ha gitt AST til nesten alle som søkte i perioder, noe som førte til at man mistet mye kompetanse som Forsvaret trenger i dag. Sårbare kompetansemiljøer ble ødelagt, og man har nå en organisasjon som på mange områder sies å være alt for tynt bemannet.

Når det gjelder målet om å *bedre Forsvarets evne til å kunne kontrollere og styre mengden av og typen personell i organisasjonen*, fremkommer det gjennom intervjuene at så godt som alle aktører er enige i at Forsvaret i dag har en lite helhetlig og strategisk personalledelse. Disse funksjonene ligger hos flere enheter som ikke synes å koordinere sitt arbeid i tilstrekkelig grad, og man har heller ikke et godt kompetansestyringsverktøy på plass. I etterkant av prosessen er det imidlertid blitt mye mer fokus på dette området, og det er igangsatt flere prosjekter og tiltak. Dette økte fokuset kan derfor synes å være en positiv effekt av nedbemanningsprosessen.

Når det gjelder målsettingen om å *bevare Forsvarets omdømme som arbeidsplass og sikre motivasjonen hos de ansatte*, er effektene av nedbemanningsprosessen tvetydige. Enkelte av respondentene mener motivasjonen hos de ansatte og Forsvarets omdømme som arbeidstager har lidd sterkt i perioden, mens undersøkelsen foretatt av lønnsprosjektet viser at nesten halvparten av de spurte ønsker å bli i Forsvaret fremover og mener det er et godt arbeidsmiljø. Atter andre igjen peker på økende problemer med rekruttering til Forsvarets utdanninger. Jeg velger derfor å ikke trekke noen konklusjoner omkring slike effekter uten videre undersøkelser.

Tilslutt synes man å ha fått ytterligere en utilsiktet og negativ effekt av prosessen, i form av et konfliktfylt og vanskelig samarbeidsklima mellom aktørene på sentralt nivå i Forsvaret og arbeidstakerorganisasjonene.

Ut ifra dette synes denne endringsprosessen å samsvare med rute 3 i Hesse, Hood og Peters' modell (2003): man fikk de forventede og positive effekter i forhold til de to hovedmålene og enkelte av delmålene, men ser samtidig negative og utilsiktede sideeffekter i forhold til andre delmål og elementer ved organisasjonens virkemåte.

5.3.3 Analyse av effekter og erfaringer med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv

Ut ifra et instrumentelt perspektiv forventet jeg å finne en sammenheng mellom mål, vedtak, organisasjonsutforming og effekter, da den formelle strukturen forventes å ha skapt analyse- og handlingskapasitet hos sentrale beslutningstakere. Målsettingene vil ha hatt stor betydning for styring av atferd, og effekter og resultater vil avspeile disse. På den annen side kan kapasitetsproblemer hos beslutningstakerne ha ført til begrenset rasjonalitet, som igjen kan ha resultert i enkelte suboptimale løsninger eller utilsiktede sideeffekter. Effektene vil videre avspeile målene til en homogen ledelse, eller kompromisser mellom ulike interesser. Analysen av prosessen viste at en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet er relevant for å beskrive sentrale trekk ved denne prosessen. Med utgangspunkt i denne varianten forventet jeg dermed å finne en tett kobling mellom ledelsens målsettinger og de faktiske endringene.

Målsettingene med endringene, slik de beskrives i sentrale vedtaksdokumenter og videre nedover i dokumenthierarkiet, ble i stor grad styrende for aktørenes atferd i denne prosessen, og de fikk slik også stor betydning for utfallet av endringene. Beskrivelsen av prosessens effekter synes å vise at disse i stor grad avspeiler målene som ble fastsatt av en relativt homogen ledelse, som hadde stor gjennomslagskraft og evne til å utforme prosessen og den nye organisasjonen. Analysen av prosessen viste da også at denne i stor grad var toppstyrt av en ledelse i hierarkisk høye posisjoner. Men selv om effektene har sammenheng med målsettinger og prosessens struktur, er det allikevel ikke et entydig samsvar mellom forventede og faktiske effekter. De faktiske effektene man ser av tiltakene har sammenheng med prioriteringen mellom de fastsatte målsettingene, men utfallet ble allikevel ikke optimalt i forhold til alle målsettingene som beskrives. Enkelte målsettinger ble styrende for prosessen, og fikk dermed også stor betydning for hvilke effekter man fikk av endringene. Slik ser man en klar sammenheng mellom målsettinger, organisasjonsutforming og effekter, noe som i denne prosessen synes å ha ført til et utfall hvor man ser både forventede og mer utilsiktede effekter.

Slike trekk ved prosessen, og effekter av denne, tyder på at en begrenset kapasitet hos de sentrale beslutningstakerne har ført til kunnskapsproblemer, og dermed elementer av begrenset rasjonalitet. Antall årsverk ble den styrende målsettingen for å måle nedbemanningsprosessen vellykkethet, og dette bidro til at andre målsettinger kom i bakgrunnen. Dette synes i sin tur å ha ført til flere negative og mer utilsiktede effekter.

Effektene synes dermed å avspeile målene til en homogen ledelse som hadde stor gjennomslagskraft i prosessen, med en tett kobling mellom målsettinger og de faktiske endringene. De faktiske effektene av endringene samsvarer allikevel ikke fullstendig med de forventede effekter av målsettingene i vedtaket, og man ser en sammenheng mellom dette og mangler ved iverksettingen. Disse manglene synes imidlertid ikke å skyldes forhandlinger mellom ulike aktører, men tvert i mot begrenset rasjonalitet hos sentrale beslutningstakere som hadde en stor grad av frihet til å prioritere mellom målsettinger og utforme endringsprosessene deretter.

5.3.4 Analyse av effekter og erfaringer med utgangspunkt i et kulturperspektiv

Ut ifra et kulturperspektiv ville man forvente at en eksisterende organisasjonskultur kan ha virket mot endringene og skapt motstand eller treghet, noe som vil resultere i at effektene uteblir da man får en løs kobling mellom vedtak, iverksetting og resultater. På den annen side kan organisasjonskulturen ha falt sammen med endringene og forsterket disse. Dersom organisasjonskulturen i Forsvaret synes å ha virket mot prosessen ville jeg anta at reorganiseringen ville få svake effekter som ikke samsvarte med målsettingene, mens jeg på den annen side ville forvente å finne sterke effekter av endringsprosessene dersom organisasjonskulturen falt sammen med den formelle prosessen og forsterket denne.

I analysen av prosessen fant jeg en organisasjonskultur som i stor grad samsvarte med den formelle strukturen og dermed forsterket denne, noe som i sin tur gjorde at kulturen fremmet endringene istedenfor å utgjøre en bremsende mekanisme. Organisasjonskulturen i Forsvaret synes å ha falt sammen med en sterkt hierarkisk organisasjonsstruktur, med fokus på lojalitet mot beslutninger og overordnede aktører. Denne organisasjonskulturen synes å være gjennomgående sterk i hele FMO, med sterke normer og verdier for hva som er passende oppførsel. Jeg fant elementer ved prosessen som tydet på at det eksisterte normer og verdier i organisasjonen som sto i et motsetningsforhold til enkelte av endringene, som det ønskede skiftet i retning for Forsvaret med utvikling fra et omfattende invasjonforsvar til et mer internasjonalt rettet innsatsforsvar. Det synes imidlertid ut ifra intervjuene som at dette ble ansett som mer personlige meninger, og at man ikke tok hensyn til disse når man handlet, men derimot handlet ut ifra en profesjonell identitet som fordret at å slutte opp om beslutninger var riktig handling ut ifra en passenhets-logikk. Kulturelle trekk som virket mot endringene, og kunne ha ført til en svak kobling mellom målsettinger og effekter, synes dermed å ha blitt underordnet den helhetlige organisasjonskulturen som speilet den formelle normative strukturen. Analysen av prosessen syntes slik å ha vist at organisasjonskulturen i dette tilfellet avspeilet den formelle strukturen istedenfor å motvirke denne. Antakelsen var dermed at man ikke ville se en løs kobling mellom vedtaket, iverksettingen og resultatene, men at man derimot ville få sterke effekter av endringene.

Beskrivelsen av effektene av nedbemanningen og strukturendringene bekrefter dette i noen grad, da jeg har vist at effektene har sammenheng med vedtaket, og også i stor grad med trekk ved iverksettingen. Det synes å være en sterk grad av sammenheng mellom ledernes målsettinger og prioriteringer på den ene side, og prosessens utfall på den andre. Man ser forventede effekter på den prioriterte målsettingen om reduksjoner, og andre mer utilsiktede og negative sideeffekter på delmålene som beskrives i vedtaksdokumentene. Dette synes ut ifra denne argumentasjonen ikke å ha sammenheng med organisasjonskulturen i Forsvaret, men vil i større grad ha hatt sammenheng med andre trekk ved prosessen som bedre kan beskrives ut ifra et instrumentelt perspektiv.

Kapittel 6. Avslutning: oppsummering, hovedfunn, og veien videre

6.1 Innledning

Fokus i denne studien var på iverksetting og effekter av nedbemanningsprosessen og relaterte strukturendringer i Forsvarssektoren i perioden 2002-2005. Jeg ønsket å gå dypere inn i de trekk ved prosessen og dens utfall som viser og påvirker sektorens verdi-, interesse-, kunnskaps- og maktgrunnlag. For å undersøke disse temaene har jeg analysert prosessens forløp og effekter ut ifra perspektiver som setter søkelyset på ulike trekk ved endringsprosesser i offentlig sektor. Jeg har undersøkt og gjort rede for sentrale trekk ved prosessen, grad av måloppnåelse, og hvilke effekter den synes å ha bidratt til i forhold til sektorens interne organisering og virkemåte. I dette kapittelet trekker jeg opp linjene mellom intensjonene man hadde med tiltaket, trekk ved prosessen, og tilslutt effekter. Til sist diskuterer jeg hvilke demokratiske implikasjoner prosessen har hatt i forhold til innflytelsesrelasjoner i sektoren, før jeg peker på områder der jeg mener det hadde vært interessant å foretatt ytterligere studier, for å kaste lys over flere sider ved denne prosessen som vil være interessante fra en statsvitenskapelig synsvinkel.

6.2 Sammenheng mellom mål, prosess og effekter

Ut i fra vedtaksdokumentenes hovedmålsettinger og intensjoner, synes organisasjonsdesign og nedbemanning å være tenkt som sentrale virkemidler for å oppnå en mer kostnadseffektiv organisasjon med klar ansvars- og arbeidsfordeling, økt fokus på Forsvarets operative evne, en tettere horisontal integrering, og bedre evne til politisk styring og kontroll. I beskrivelse av tiltak og ønskede effekter synes dokumentene å hvile på en klar mål- og middel forståelse av antatte konsekvenser og effekter av endringene, og målene bærer tydelig preg av et ønske om å omforme forsvarssektoren til et kostnadseffektivt og produktivt redskap for den politiske ledelse.

Ut i fra analysen av aktiviseringen av aktørene i prosessen kan man oppsummere med at denne i ganske stor grad fulgte den formelle deltakelsesretten og strukturen vedlagt i vedtaksdokumentene, bortsett fra på to viktige punkter hvor man i den faktiske atferden ser avvik fra formell struktur. Det ene avviket er økningen i FD's grad av detaljert styring av prosessen nedover i organisasjonen, og det andre er arbeidstakerorganisasjonenes gradvis synkende deltakelsesmuligheter.

Analysen av prosessen ut ifra et defineringsperspektiv viser en sterkt toppstyrt og hierarkisk prosess, hvor FD, FM, FSJ og FST var de sentrale premissleverandører av problem- og løsningsforståelser. Generalinspektørene og i noen grad sjef FLO fikk stor handlefrihet i forhold til å designe sine respektive organisasjoners struktur, men innenfor sterke årsverkrammer og uten stor grad av mulighet til koordinering seg i mellom. Den kvantitative målsettingen ble av Stortinget og FD valgt som hovedprioritet og dermed overordnet målsetting for prosessen, noe som synes å ha ført til at oppnåelse av de mer kvalitativt rettede målsettingene kom i bakgrunnen, og ble opp til flere enheter å ivareta. Det er tegn som tyder på at dette har ført til problemer med begrenset rasjonalitet hos de sentrale beslutningstakerne i prosessen.

Ut ifra de ovenstående analysene vil jeg beskrive nedbemanningsprosessen i Forsvaret som en hierarkisk og toppstyrt prosess, der man hadde klare mål-middel forståelser i vedtaksdokumentene men allikevel finner tegn som tyder på en grad av begrenset rasjonalitet i iverksettelsen av disse intensjonene.

Selv om faktisk beslutningsatferd synes å ha fulgt hierarkiske rammer og den formelle normative strukturen i stor grad, er det allikevel trekk ved prosessen som gjør at kulturelle perspektiver er relevante for å beskrive dens forløp. Forsvaret beskrives som en organisasjon med en sterk organisasjonskultur, som fordret en passenhetslogikk hvor lojalitet til organisasjonen og overordnede var fremtredende. Denne kulturen synes å ha falt sammen med en sterkt hierarkisk formell normativ struktur, og organisasjonskulturen synes dermed å ha støttet opp under en hierarkisk og toppstyrt nedbemanningsprosess. Perioden med omstilling synes også å vise at Forsvaret er en institusjonalisert organisasjon ut ifra Krasner's (1988) beskrivelse av begrepet; man så gjennom den eksisterende organisasjonskulturen en høy grad av vertikal integrering ved at de ansatte tok utgangspunkt i struktur og ikke private hensyn når de handlet, og

man så også en økning i de ansattes opplevelse av økt helhetsforståelse og opplevelse av integrerte aktiviteter som en effekt av nedbemanningsprosessen.

Analysen av prosessen viser også elementer som tyder på begrenset rasjonalitet hos sentrale beslutningstakere, noe som kommer til syne i analysen av effekter og erfaringer. Man har oppnådd hovedmålsettingene om økt operativ kapasitet og en betydelig innsparing gjennom nedbemanning, men ser også tilfeller av suboptimalisering og enkelte negative effekter i forhold til mer kvalitativt rettede delmål. Ut ifra Hesse, Hood og Peters' (2003) modell har jeg derfor valgt å klassifisere prosessens effekter som forventet resultat, men med risiko, altså negative sideeffekter.

6.3 Mulige demokratiske implikasjoner av prosessen og dens effekter

I sin studie av organisasjonsreformer i norsk utlendingsforvaltning skriver Christensen m.fl. (2006: 173) at denne reiser viktige spørsmål med hensyn til ansvar og legitimitet. Dette synes også i noen grad å være tilfellet for omstillingsprosessen i Forsvaret. Et relevant tema i forhold til dette er spørsmålet om hvordan forholdet mellom departementer og etater best kan organiseres, noe som lenge har lenge vært et diskusjonstema både i statsvitenskap og i statlig sektor. Oppfattede problemer med uklare ansvarsforhold mellom politisk ledelse og FO var en del av bakgrunnen for ISL, og synes å ha gitt en økt evne til styring av FMO i hvert fall fra departementets side. Imidlertid synes denne prosessen å ha gitt nye uklarheter og problemer i forhold til ansvar og myndighet, og i forhold til risikovillighet og klare fagmilitære råd versus ansvarlighet overfor politikerne. Til tross for slike spenninger mellom faglig autonomi og politisk styring har ikke Forslaget i St.prp.nr. 45 om opprettelse av en uavhengig høringsordning blitt fulgt opp.

Det har også vært en sentral norm at ministeren ikke skal gripe inn i enkeltsaker i en etat, og også dette skillet synes å ha blitt mer uklart i løpet av denne prosessen. Dette synes imidlertid å ha vært knyttet til personen i stillingen og ikke selve posisjonen, og den synes dermed å være reversert i etterkant av regjeringsskiftet. Autonomi fra direkte politisk inngripen i enkeltsaker innebærer allikevel ikke at fagetaten er immun overfor politisk styring og politiske signaler (Christensen m.fl. 2006: 173). Flere trekk ved prosessen, som konsulent innleie av tidligere ansatte som

var gitt AST, og store budsjettoverskridelser i FLO, skapte overskrifter i media og sterke krav om informasjon fra Stortingets side, noe som kan ha vært en medvirkende årsak til at ministeren og departementet så et behov for mer tydelig inngripen, og ble oppfattet å gå for detaljert til verks. Normer om folkevalgt styring og ministerens medfølgende ansvarlighet overfor Storting og velgere gjør at disse også får et stort behov for informasjon og etterrettelighet.

En annen sentral norm i norsk offentlig sektor har vært medbestemmelse og involvering av berørte parter i store omstillingsprosesser. Også på dette området har arbeidet med denne oppgaven vist temaets fortsatte relevans, og hvor sårbare slike ordninger i realiteten er for skiftende politiske styringssignaler og normer.

6.4 Interessante områder for senere studier

I denne oppgaven har jeg studert prosessen relativt bredt, for å kunne analysere forholdet mellom de ulike aktørene, og sammenheng mellom måloppnåelse på ulike typer av effekter. Ved å velge et bredt utgangspunkt mister man nødvendigvis noe av dybden, og et element jeg kunne ha ønsket å studere mer inngående var opprettelsen av Forsvares logistikkorganisasjon, med tilhørende utfordringer som blant annet var knyttet til innpassing av svært ulike kulturer inn i en og samme organisasjon. Prosessen i FLO har imidlertid vært svært kompleks, og dette ville derfor vært en hel oppgave i seg selv. Dyptgående analyser av organisasjonskultur egner seg også muligens bedre for andre profesjoner enn statsvitenskap, hvor man mest har tradisjon for å se på dennes betydning relativt til eksternt press og mer formålsrasjonell tankegang.

Som en motvekt til mer inngående analyser har arbeidet med denne oppgaven også vist behovet for bredere studier av Forsvarssektorens historiske utvikling, med kulminering i vedtaket om en omfattende omstilling av Forsvaret med St.prp.nr.45. Mange påpeker at det i denne perioden skjedde et paradigmeskifte i hvordan man oppfattet Forsvarets rolle og oppgaver, og det kunne i denne sammenheng være interessant å studere hvem som var sentrale aktører i denne beslutningsprosessen, og hvilke problem- og løsningsforståelser som fikk gjennomslag. En slik studie ville være interessant både ut ifra perspektiver som omhandler internasjonal sikkerhetspolitikk,

teorier som omhandler utforming av offentlig politikk ut fra Garbage-Can aspekter, og tilnærminger som studerer ulike trender i organisasjonstenkningen. Flere trekk ved vedtaket antyder da også en sterk influering av New Public Management (NPM) tenkning, og nå i ettertid en utvikling som går i retning av en tilbakeføring av typiske NPM tiltak. Dette tyder på at ulike organisasjonsoppskrifters innhold, utbredelse og inntog i offentlige organisasjoner vil være nok et interessant utgangspunkt for ytterligere studier av denne prosessen.

Litteratur

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

Bang, Henning (1995): *Organisasjonskultur*. Oslo: Tano

Christensen, Tom (1989): "Forutsetninger og effekter: restruktureringen av den sentrale helseadministrasjonen i Norge". Kapittel 10 i (red.) Morten Egeberg (1989): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano

Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltning*. Oslo: Tano

Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): "Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen", kapittel 5 i (red.) Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Per Læg Reid, Tom G. Roness, Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Arne R. Ramslie (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget

Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1976): "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance", kapittel 2 i March, James G. og Johan P. Olsen: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget

Dahl, R.A. og E.R Tuft (1974): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug

Egeberg, Morten (red.) (1989): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano

- Egeberg, Morten (2003): "How Bureaucratic Structure Matters: An organizational Perspective". Kapittel 9 i (red.) Peters, Guy B. og Jon Pierre (2003): *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications
- Hanson, Hanne (2006): *Reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Hesse, J.J., C. Hood og B.G. Peters (red.) 2003: *Paradoxes in Public Sector Reform*. Berlin: Duncker og Humblot
- Irgens, Erik J. (2007): *Profesjon og organisasjon: å arbeide som profesjonsutdannet* Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, Knut D. (1997): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen", kapittel. 4 i (red.) Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Krasner, Stephen D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies*, 21 (1): 66-94
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen (red.) (1993): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano
- March, J.G (1994): *A Primer on Decision-Making*. New York: The Free Press
- March, J.G og Johan P. Olsen (1998): "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization* 52(4): 943-969
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Psychology* 1977, 83: 340-363
- Mordal, Tove L. (1989): *Som man spør, får man svar: Arbeid med survey opplegg*. Oslo: Tano
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar*. Oslo: Fagbokforlaget
- Roness, Paul G. (2005): "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming" i (red.) Døving, Erik og Åge Johnsen (2005): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rubin, Herbert J. & Rubin, Irene S. (2005): *Qualitative Interviewing*. London: Sage
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårs-skiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Simon, H.A (1997): *Administrative Behavior*. 4 utgave. New York: Simon & Schuster

Tvetbråten, Kari (2006): *Forsvarets øverste ledelse- reorganisering av ledelsesstrukturen over tid*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. Third ed. London: Sage Publications

Offentlige dokumenter:

www.regjeringen.no: Innstilling til Stortinget nr. 25 (2000-2001), jf. Stortingsproposisjon nr. 55 (1999-2000), *Forsvarets logistikkfunksjoner- Framtidig virksomhet, styring og organisering*

www.regjeringen.no: Innstilling til Stortinget nr. 342 (2000-2001), jf. Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001), *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*

www.regjeringen.no: Innstilling til Stortinget nr. 232 (2001-2002), jf. Stortingsproposisjon nr. 55 (2001-2002), *Gjennomføringsproposisjonen- utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*

www.regjeringen.no: Iverksettelsesbrev for st.prp.nr. 45 (2000-2001), årene 2001-2005

www.regjeringen.no: Iverksettelsesbrev for st.prp.nr. 55 (2001-2002), årene 2002-2005

www.regjeringen.no: Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004), *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*.

www.regjeringen.no: NOU 2000: 20 *Et nytt forsvar*

Forsvarsstudie 2000, og Militærfaglig utredning 2003

Rapporter og undersøkelser:

Statskonsult rapport 2006: 07. *Omstillingen av Forsvaret 2002-2005*

Forsvarets "Strat-P" (strategisk personalledelse) prosjekt og Lønnsprosjektet: *Undersøkelse om ansattes holdninger og preferanser knyttet til lønn og andre personalpolitiske forhold*

Sluttrapport fra Interdepartemental arbeidsgruppe: *Omstilling og nedbemanning i Forsvaret 2002- 2005*

